

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

MERCOLEDÌ 14 OTTOBRE 1964

(28^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 22 ottobre 1963, n. 1501, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-1964 » (354) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 582, 585, 588, 589, 590, 594, 595, 599
ARTOM	582, 583, 584, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595
BELOTTI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	584, 585, 592, 593, 595, 598, 599
BRACCESI, <i>relatore</i>	582, 597, 598
CONTI	588
FORTUNATI	583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598
GIGLIOTTI	583, 589, 590, 594, 599
MARTINELLI	584, 585, 586, 589, 590, 591, 596, 597, 599
PARRI	590, 593
PECORARO	596, 597
PIRASTU	590
SALERNI	586, 587, 588, 589, 591, 593

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1963, n. 1502, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio

decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 » (355) e « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1963, numero 1727, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, numero 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 » (356) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 600, 601, 602
BELOTTI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	601, 602
BOSSO	601, 602
GIGLIOTTI	602
MARTINELLI	602
PARRI	602
PECORARO, <i>relatore</i>	601
PIRASTU	601, 602
SALERNI	602
STEFANELLI	602

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 16 febbraio 1964, n. 34, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla conta-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)28^a SEDUTA (14 ottobre 1964)

bilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 » (577)

(Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 599, 600
ARTOM	600
BELOTTI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	599
BRACCESI, <i>relatore</i>	599
GIGLIOTTI	600
PARRI	600

La seduta è aperta alle ore 10,45.

Sono presenti i senatori: Artom, Bertoli, Bertone, Bosso, Braccesi, Conti, Fortunati, Gigliotti, Lo Giudice, Maier, Martinelli, Parri, Pecoraro, Pesenti, Pirastu, Roda, Roselli, Salari, Salerno e Stefanelli.

Intervengono il Ministro delle finanze Tremelloni e il Sottosegretario di Stato per il tesoro Belotti.

M A I E R, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 22 ottobre 1963, n. 1501, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 » (354)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 22 ottobre 1963, n. 1501, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 ».

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge, di cui do lettura:

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 22 ottobre 1963, n. 1501, concernente il prelevamento di lire 726 milioni e 700 mila dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'esercizio finanziario 1963-64.

B R A C C E S I, relatore. Onorevoli senatori, ogni qual volta vengono al nostro esame provvedimenti di convalida di decreti del Presidente della Repubblica per prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste, riaffiora il vecchio quesito se si tratti davvero di spese impreviste e se non siano ripetibili. Se dovessi dare un giudizio, da tale punto di vista, sul disegno di legge in discussione, dovrei dire che nessuna delle spese cui esso fa riferimento poteva non essere prevista nè può non essere ripetibile. Tuttavia le « spese » sono state fatte e, pertanto posso soltanto rendere noto qual'era lo stanziamento iniziale dei vari capitoli e quale quello attuale, dando una giustificazione della maggiore spesa. Peraltro (e ciò vale non soltanto per il presente provvedimento ma anche per gli altri analoghi all'ordine del giorno della nostra Commissione) debbo confermare che in genere si tratta di spese nè imprevedibili e nemmeno irripetibili: ecco la sostanza della mia critica. D'altro canto, mi rendo conto che in un bilancio di previsione non si possono effettuare calcoli precisi, specie in un bilancio così vasto come quello dello Stato. Certo è che se si fosse trattato del bilancio di un'azienda privata e avessi dovuto dare il mio voto al ragioniere che l'ha compilato, esso non avrebbe potuto essere che negativo.

A R T O M. Premetto che porrò una questione pregiudiziale, più che altro per essere istruito in materia, relativa alla validità costituzionale del disegno di legge in esame. La nostra Costituzione prevede che un atto che abbia carattere legislativo, emanato dal Presidente della Repubblica, non possa assumere che due vesti: di legge delegata oppure di decreto-legge. Per quanto concerne l'oggetto del presente disegno

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

28ª SEDUTA (14 ottobre 1964)

di legge, che si tratti di un atto legislativo è indiscutibile, in quanto attiene ad una modifica di un bilancio; per modificare una legge come quella di bilancio, occorre, infatti, un atto legislativo: su ciò non vi può essere dissenso. Allora, se si tratta di legge delegata, essa non ha bisogno di convalida; ma siccome ha bisogno di convalida, non può trattarsi di legge delegata, bensì di decreto-legge. Ma i decreti-legge devono essere presentati al Parlamento il giorno stesso della loro emanazione per la conversione in legge.

G I G L I O T T I . Nel caso in esame, però tutto si basa sul disposto dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, numero 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

A R T O M . Tale decreto — e, quindi, in particolare, l'articolo 42 — risale ad epoca anteriore alla Costituzione repubblicana, per cui non può avere rilevanza rispetto al dettato costituzionale.

F O R T U N A T I . Ritengo che la questione posta dal senatore Artom abbia fondamento. Si tratta di un problema che a suo tempo fu, in un certo senso, affrontato dalla nostra Commissione; tuttavia sempre si replicò facendo riferimento all'articolo 42 della legge di contabilità dello Stato. Peraltro, è evidente la validità del dubbio manifestato dal senatore Artom, che è anche il mio. Infatti, dall'intero testo delle norme costituzionali non si desume una facoltà di decretazioni aventi forza di legge, attribuita al potere autonomo del Presidente della Repubblica: ciò mi sembra pacifico. E a me pare che sia proprio questa la caratteristica distintiva fondamentale tra lo Statuto albertino e la Carta costituzionale: nello Statuto albertino era possibile una norma come quella dell'articolo 42 della legge di contabilità generale dello Stato, in quanto, in realtà, il monarca era capo dell'Esecutivo e capo del Legislativo, ed aveva un suo potere autonomo; con la Costituzione repubblicana tutto ciò è venuto meno.

In effetti, cosa si è verificato dal 1948 ad oggi? Che per un complesso di iniziative — badate bene: non soltanto nel settore in esame, ma anche in altri settori — si è conservato il potere di iniziativa, diciamo così, del Capo dello Stato, ragionando presso a poco nella seguente maniera: « Capo dello Stato era prima il Re? Adesso lo è il Presidente della Repubblica. Ed allora, se prima si ricorreva al decreto reale, si ricorrerà ora al decreto del Presidente della Repubblica ». È proprio così. Prendiamo un altro settore dove io ho avuto modo di rilevare tale situazione, a mio avviso abnorme: il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, redatto, fra l'altro, sulla base della concessione dei pieni poteri del 1922. Esso stabiliva, per esempio, che per la istituzione di nuove facoltà universitarie o per la modificazione dell'ordinamento degli studi si operasse con decreto reale. Ebbene, al posto delle parole « decreto reale » sono state messe le altre « decreto del Presidente della Repubblica » e tutto il resto è rimasto inalterato. Prendete la « Gazzetta Ufficiale » e troverete, di tanto in tanto, decreti di istituzione di facoltà universitarie, oppure, addirittura, di riforma fondamentale delle facoltà di ingegneria.

È allora chiaro, secondo me, che il problema esiste e che dovrebbe essere affrontato una volta per sempre.

A R T O M . In verità si tratta di interpretazione dell'articolo 87, comma quinto, della Costituzione, in cui è detto che il Presidente della Repubblica promulga le leggi ed emana decreti aventi valore di legge e i regolamenti. Una norma a proposito della quale cade opportuno il quesito a suo tempo sollevato dal senatore Fortunati particolarmente in ordine a quel « promulga ». Comunque, il problema fondamentale è, a mio avviso, quello cui ho già accennato: si tratta, per me, di un decreto-legge di modifica della legge di bilancio, decreto che deve essere convalidato dal Parlamento e che avrebbe dovuto, pertanto, essere presentato al Parlamento il giorno stesso in cui fu emanato.

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Quella in esame è una forma anomala di decreto-legge!

A R T O M. ... che, però, non è prevista dalla Costituzione. Ecco allora che bisogna far rientrare questo decreto nelle due forme possibili, cui ho prima accennato; di esse, la unica accettabile è il decreto-legge, con la relativa conseguenza che il disegno di legge di conversione doveva essere presentato, lo stesso giorno della emanazione, al Parlamento. Non essendo stato fatto ciò, il decreto è decaduto, senza bisogno di ritenere addirittura abrogata, ad opera della Carta costituzionale, la legge sulla contabilità generale dello Stato.

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Impostando in tal modo il problema, viene a cadere l'intera impalcatura della legge sulla contabilità dello Stato.

A R T O M. Se è incostituzionale, come lo è, evidentemente cade.

F O R T U N A T I. Si potrebbe considerare il provvedimento come uno spostamento interno di fondi da un capitolo all'altro del bilancio.

M A R T I N E L L I. Allora assumerebbe le vesti di un atto amministrativo!

F O R T U N A T I. No, in quanto si potrebbe ritenere che il Governo è delegato a modificare il bilancio.

A R T O M. In tal caso non ci sarebbe più necessità di una convalida, trattandosi di una legge delegata.

M A R T I N E L L I. Il problema fu già affrontato in sede di Commissione finanze e tesoro alla Camera dei deputati; me lo ricordo perchè ero, allora, Presidente della Commissione. Esso, tuttavia, fu poi accantonato, perchè apparve troppo grave e si convenne di investirne la Commissione per gli affari costituzionali. Alla fine, come avviene talvolta, la questione fu perduta di vista e non ne ho più inteso parlare, almeno alla

Camera. La verità è, comunque, che l'istituto della convalidazione non esiste nella nostra Costituzione e, quindi, è valido il rilievo mosso sia dal senatore Artom sia dal senatore Fortunati, ossia che ci troviamo di fronte ad un qualche cosa che deve essere riveduto, allo scopo di dargli una veste costituzionale che non si presti ad equivoci.

Personalmente ritengo che il Ministero del tesoro, il quale ha allo studio la revisione della legge di contabilità dal 1949 — dico 1949, in quanto mi ricordo che in quell'anno intervenni sull'argomento in una discussione alla Camera ed il ministro Pella ebbe ad assicurarmi che il problema era in corso di esame — nel rivedere a fondo la questione abbia toccato anche il tasto che oggi ha richiamato la nostra particolare attenzione. Ragione per cui vorrei pregare l'onorevole sottosegretario Belotti di informarsi se le successive Commissioni — perchè se ne sono avute di create, estinte, rinate sulle ceneri come l'araba fenice, senza che mai abbiano fatto l'uovo della auspicata riforma — abbiano, come peraltro sono portato a ritenere, per lo meno sfiorato tale problema, e di saperci dire a quali conclusioni siano eventualmente pervenute.

In conclusione, anch'io dico: o riteniamo trattarsi di decreto-legge, con tutte le difficoltà connesse d'interpretazione del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione e con il perentorio termine di presentazione alle Camere, oppure consideriamo la convalida un semplice atto amministrativo.

A R T O M. Non può essere ritenuto un atto amministrativo, in quanto modifica una legge di bilancio.

M A R T I N E L L I. Va altresì rilevato che la Costituzione è operante dal 1° gennaio 1948 e che da tale periodo di disegni di legge di convalida per prelevamenti dai fondi di riserva il Parlamento ne ha approvati a centinaia, per cui una interruzione oggi, all'improvviso, di tali convalide, sia pure allo scopo di chiarire il problema, mi sembrerebbe eccessiva. Quanto meno possiamo dire che per i provvedimenti già presentati dal Governo si proceda così come per il passato, fatte salve, naturalmente, le eccezioni di me-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

28ª SEDUTA (14 ottobre 1964)

rito come quelle sollevate oggi dal senatore Braccesi, ossia se si tratti o no di spese imprevedibili e irripetibili. Oggi come oggi, io insisterei di più proprio su tale aspetto del problema, perchè rilevo che tra l'altro si parla, per quanto attiene al disegno di legge in esame, di aumento di fitto di locali: una spesa che può anche non essere stata prevedibile, ma certo non è che possa essere dichiarata irripetibile.

Dunque, ritengo opportuno che si proceda nell'esame dei provvedimenti di convalida già presentati alle Camere, pregando, nel contempo, il Governo di astenersi dal presentare altri disegni di legge simili, fino a quando non sia stato risolto il problema fondamentale. Questa è la mia modesta opinione.

Vorrei, inoltre, pregare il Sottosegretario Belotti di fare in modo che non ci si debba più arrabattare per ottenere i conti del Tesoro. Sulla « Gazzetta Ufficiale » dell'altro giorno ho letto l'annuncio della pubblicazione di quelli di giugno, di luglio e di agosto; siccome, però, già in precedenza mi era stata comunicata la pubblicazione di tali conti, dopo aver inutilmente fatto compiere indagini da valorosi funzionari, ho inviato una lettera al Provveditore generale dello Stato per chiedergli il motivo per cui non siano in circolazione i supplementi con i conti del Tesoro, e per lamentarmi del fatto che come parlamentare non li riceva direttamente al Senato. Ho avuto una gentilissima lettera di risposta, in cui si precisa che i conti non vengono inviati personalmente ai parlamentari in quanto nessuno li ha mai chiesti; ma che ciò sarebbe stato fatto.

Mi chiedo: siamo ormai alla metà di ottobre e ancora non conosciamo i conti di giugno, luglio e agosto. Dipende da motivi di organizzazione interna, oppure ci sono state particolari disposizioni in tal senso?

FORTUNATI. Sarebbe opportuno che almeno ai membri della nostra Commissione tali conti fossero inviati.

MARTINELLI. Ora li ho chiesti e non c'è dubbio che ce li invieranno. Quello che desideravo sapere è piuttosto il motivo del ritardo.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Rispondo anzitutto al senatore Martinelli dicendogli che è verissimo che è in corso di elaborazione la riforma della legislazione sulla contabilità dello Stato, ma che i lavori sono stati sospesi perchè si è data la precedenza alla riforma del bilancio. E si è pensato — a mio avviso opportunamente — che l'una dovesse precedere l'altra, in quanto, sostanzialmente, stabilita una nuova struttura del bilancio, con nuove modalità, la legge di contabilità dovesse adeguarsi a tali nuove impostazioni. Comunque, mi renderò portavoce delle osservazioni emerse nel corso della odierna discussione perchè, in sede di riforma delle vigenti norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, possa tenersi conto, evidentemente previa consultazione degli esperti nel settore costituzionale, di quanto emerso nell'odierna discussione in merito ai provvedimenti di convalida di decreti di prelevamento dal fondo di riserva, problema, questo, che ha già sollevato notevoli perplessità e contrasti. Infatti — e dico cosa nota — non c'è, in materia, una opinione concorde. Ad ogni modo mi riservo di segnalare al Ministro del tesoro l'esigenza prospettata che vengano affrettati i tempi di questa riforma.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda i conti del Tesoro, devo dire che io li ho sempre ricevuti ed ignoravo che non fossero inviati anche ai membri della Commissione. Solo in questi ultimi mesi, per la verità, non li ho ricevuti, tanto che ho fatto invano indagini per consultarli.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Assicuro che oggi stesso, ritornando al Ministero, provvederò a far sì che i conti del Tesoro siano spediti a ciascun membro della Commissione, presso il Senato.

Debbo precisare, a proposito del ritardo nella pubblicazione del conto del Tesoro dal giugno in poi, che esso è dovuto esclusivamente al ritardo nell'approvazione, in sede parlamentare, dell'ultima nota di variazione al bilancio.

S A L E R N I . Il problema principale oggi sollevato investe, a mio avviso, una questione di rilevanza costituzionale. Tuttavia noi non possiamo prescindere dalla necessità di risolvere il quesito posto dai senatori Artom e Fortunati. Sulla natura giuridica dell'atto con cui vengono disposte variazioni di bilancio (sempre nei limiti della legge approvata dal Parlamento a norma dell'articolo 81 della Costituzione), mi pare che non possano sorgere dubbi, in via generale, in quanto la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi, e se non sbaglio reiteratamente, stabilendo che tutto ciò che era di competenza del Sovrano, in base allo Statuto albertino, rientra attualmente nella competenza del Presidente della Repubblica, e che tutto ciò che è attività del Capo dello Stato, sempre in via generale, assuma la forma dell'atto amministrativo. Tanto è vero che ne è ammessa la impugnativa dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, quando, come nella specie, non si tratti di atto eminentemente politico.

Fatta questa premessa, mi corre l'obbligo di venire al caso specifico. In relazione alla eccezione sollevata dal senatore Artom, noi dobbiamo constatare che ci troviamo di fronte ad una vera e propria variazione di bilancio che violerebbe l'articolo 81 della Costituzione, a causa della procedura seguita.

Io, invece, ritengo che tali prelievi da un capitolo di bilancio all'altro debbano ritenersi autorizzati dalla legge e precisamente dalla legge di contabilità dello Stato.

Dissentito poi dalla questione sollevata dal senatore Fortunati, il quale ha detto che noi dovremmo far rientrare questo provvedimento di legge sotto il profilo della norma delegata dalla legge di bilancio, perchè soltanto così potremmo salvare questo disegno di legge. La tesi tende a sostenere che questo provvedimento dovrebbe essere considerato come norma delegata dalla legge sul bilancio, in modo di rispettare quanto statuito dagli articoli 81 e 87 della Costituzione. È una soluzione forzata, per evitare, in caso contrario, di ricadere nella situazione prospettata dal senatore Artom, il quale, richiamandosi all'articolo 77 della Costituzione, ricorda che il Presidente della Repubblica emana decreti aventi valore di legge, e che

tali decreti debbono seguire l'iter previsto dalla Costituzione stessa. Ma quali sono i decreti che il Presidente emana, aventi valore di legge? Sono quelli contemplati dall'articolo 87 della Costituzione.

La costruzione giuridica non mi lascia tranquillo.

Concludendo, perciò, se vogliamo convalidare questi decreti di prelievo, non possiamo prescindere dall'impostazione che ho avuto l'onore di esporre, ritenendo applicabile la norma della legge di contabilità di Stato, che consente, nei suddetti limiti, di apportare variazioni di bilancio con provvedimento del Capo dello Stato.

F O R T U N A T I . Relativamente alle sentenze della Corte costituzionale ho i miei fondati dubbi. Non si può dire, comunque, che tutto quanto era di competenza del sovrano sia divenuto ora competenza del Presidente della Repubblica; ci si dimenticherebbe, infatti, che tra le prerogative del sovrano vi era anche quella di essere capo del Potere legislativo: quando si parlava di decreti reali si trattava di una specie di delega permanente di valore amministrativo.

S A L E R N I . Direi che non tutti gli atti del sovrano erano atti amministrativi!

A R T O M . Non ritengo che l'articolo 42 della legge di contabilità dello Stato possa avere rilevanza nella soluzione di questo problema, poichè tale articolo precisa solo quale è la natura dell'atto che deve essere compiuto dal Presidente della Repubblica e che però, naturalmente, deve essere conforme alle norme della Costituzione che sono posteriori alla legge del 1923 stessa.

Ora, a mio giudizio, dall'articolo 81 della Costituzione discende la necessità che vi sia un atto legislativo in materia come disponeva anche, del resto, l'articolo 42 della legge di contabilità. Ora la Costituzione dichiara che atti aventi forza di legge possano essere emanati dal Potere Esecutivo. Io qui non faccio discussione se si debba trattare di atti emanati dal Presidente della Repubblica o da altri...

M A R T I N E L L I . Si tratta di casi in cui interviene l'Esecutivo, per motivi di straordinaria urgenza e necessità!

A R T O M . L'articolo 77 della Costituzione, a mio giudizio, disciplina quindi la materia: i fondi di riserva sono predisposti proprio per venire incontro a spese eccezionali e imprevedute, e quindi il decreto presidenziale che autorizza il prelevamento dal fondo di riserva è, appunto, un provvedimento che presenta i caratteri del decreto-legge, e deve sottostare quindi, al disposto dell'articolo 77 della Costituzione. Non possiamo ritenerlo, infatti, un provvedimento delegato, perchè la delega scaturirebbe dalla legge n. 100 del 1923, precedente alla nuova Costituzione repubblicana; e non lo possiamo d'altra parte considerare come atto delegato, dal momento che si richiede, con il disegno di legge in esame, la sua convalida, mentre sappiamo che gli atti delegati non hanno bisogno di convalida.

Occorrerebbe, pertanto, che queste disposizioni, che sono veri e propri decreti-legge, vengano emanate nella forma di decreti-legge, presentate al Parlamento nello stesso giorno della loro emanazione e convertite in legge entro sessanta giorni.

S A L E R N I . Non sono d'accordo. Con questa impostazione del problema, si potrebbe arrivare a dire che il Capo dello Stato, indipendentemente dall'attività di un Governo che non avesse ricevuto la fiducia, potrebbe presentare decreti-legge. Si arriverebbe a questa conseguenza che è gravissima, perchè l'attività del Capo dello Stato non può essere illimitata, anche perchè la validità dei suoi atti è connessa alla controfirma dei Ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

A R T O M . In questo caso l'obiezione non sarebbe valida perchè il decreto è stato emanato dal Governo.

S A L E R N I . Insisto nell'obiettare che, secondo la tesi del senatore Artom, non si potrebbe disconoscere al Capo dello Stato la potestà di emanare decreti-legge anche se il Governo non avesse riportato la fiducia.

A R T O M . Concludendo, questi decreti di spostamento di stanziamenti sono real-

mente dei decreti-legge e rientrano quindi sotto la disciplina dei decreti-legge. Questa disciplina non è stata osservata nella specie, per cui questo disegno di legge non lo possiamo convalidare essendo esso già decaduto per scadenza dei termini costituzionali.

F O R T U N A T I . A mio modesto avviso non si può ricorrere all'articolo 42 originario della legge di contabilità. È impossibile un'iniziativa del Capo dello Stato indipendentemente da una decisione del Governo o da una decisione del potere legislativo. È evidente, infatti, che non vi è una forma autonoma di decretazione avente forza di legge da parte del Capo dello Stato; perciò bisogna rientrare nel disposto dell'articolo 76 o dell'articolo 77 della Costituzione. Sarei, pertanto, dell'avviso di considerare questo disegno di legge come relativo ad un atto delegato, nel senso, però, che si faccia riferimento, nella legge di bilancio, a una delega al Governo e non al singolo Ministro.

A R T O M . Io arrivo al punto di dire che l'articolo 42 della legge di contabilità è abrogato, perchè, in materia di disponibilità legislativa del fondo globale, si può legiferare solo seguendo il dettato della Costituzione. Quindi effettivamente ci troviamo fuori del dettato costituzionale. Devo, perciò, dire che veramente non mi sento di votare a favore di questo decreto perchè il farlo equivarrebbe a convalidare una norma emanata in deroga alla Costituzione.

F O R T U N A T I . A parte la questione sollevata, io sono sempre stato contrario alla formulazione: « sentito il Consiglio dei ministri »? Che cosa vuol dire, poi, « su proposta del Ministro segretario di Stato »? Qui veramente si entra in un ordine di idee che va al di là della norma scritta della Costituzione. La formula usata è tale per cui, nella fattispecie, vi potrebbe essere un contrasto fra il Ministro del tesoro e il Gabinetto nel suo complesso; e malgrado questo sarebbe sufficiente la proposta del Ministro perchè il decreto fosse emesso.

S A L E R N I . C'è una legge speciale che dice che per gli atti del Capo dello Sta-

to, in determinate eventualità, deve essere sentito il Consiglio dei ministri.

F O R T U N A T I . Io dico che, dal punto di vista della Costituzione, nel caso in esame non si trattava di sentire il Consiglio dei ministri, perchè questo è un atto che implica la volontà collegiale del Governo; cioè il Consiglio dei ministri non deve esprimere il parere su un simile provvedimento, ma deve adottare il provvedimento. Quindi, caso mai, si potrebbe dire: « Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri ». Io ho sostenuto che dal punto di vista costituzionale in realtà il decreto-legge è predisposto dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, perchè soltanto in questo modo si rientra nella norma dell'articolo 77.

S A L E R N I . Questa è l'interpretazione più ortodossa.

F O R T U N A T I . Infatti l'onorevole De Nicola dava questa interpretazione precisa, chiara, netta, In ogni modo ci troviamo di fronte a una situazione tale che è evidente, secondo me, che se dovessimo considerare il provvedimento un decreto-legge secondo l'articolo 77 si rischierebbe di appesantire veramente il problema.

A R T O M . È una questione di termini, perchè il decreto-legge, invece di essere presentato al Parlamento a un mese di distanza, viene presentato immediatamente.

P R E S I D E N T E . Discutiamo molto sia sull'articolo 77 della Costituzione, sia sull'articolo 42 della legge di contabilità. È bene quindi richiamarli tutti e due attentamente. L'articolo 77 della Costituzione dice: « Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando in casi straordinari di necessità o di urgenza il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ».

Questo l'articolo 77 della Costituzione. Leggiamo ora l'articolo 42 della legge di contabilità: « Per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio che non riguardino le spese di cui ai precedenti articoli 40 e 41, è iscritto, nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, un "Fondo di riserva per le spese impreviste". La prelevazione di somme da questo capitolo e la loro iscrizione ai vari capitoli del bilancio o a capitoli nuovi, ha luogo mediante decreti del Presidente della Repubblica promossi dal Ministero del tesoro ».

F O R T U N A T I . Il testo originale sanciva: « Decreti del Re promossi dal Ministero del tesoro ».

C O N T I . L'hanno cambiata con una legge fondamentale.

P R E S I D E N T E . « Le prelevazioni per somme superiori a tre milioni per ciascun capitolo debbono essere precedute da deliberazione del Consiglio dei ministri. Detti decreti vengono presentati al Parlamento per la loro convalidazione ». Ora prego la Commissione di osservare che qui abbiamo un atto preliminare che non riguarda la Costituzione. C'è la costituzione di un fondo iniziale nel bilancio, da cui si possono fare dei prelievi. Siamo fuori dal decreto-legge, perchè una volta che il fondo è stato costituito è assurdo pensare che per prelievi da questo fondo ci voglia un decreto-legge. Per l'articolo 77 della Costituzione il Governo non può, senza deliberazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di leggi ordinarie. In casi straordinari di necessità o di urgenza il Governo (non il Presidente della Repubblica) adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge. Ma mi sembra che qui non ricorra tale ipotesi: il Governo si è pronunciato all'inizio con l'istituzione di un fondo

di riserva e il Parlamento ha approvato tale istituzione, approvando il bilancio in cui tale fondo è inserito. Si deve credere che per prelevare dieci lire o mille lire dal fondo di riserva costituito appositamente per provvedere a esigenze improvvise ci voglia un decreto del Presidente della Repubblica?

A R T O M . Mi permetto richiamare la sua attenzione sul testo del decreto che noi dobbiamo convalidare, perchè in questo testo è richiamato l'articolo 87 — quarto e quinto comma — della Costituzione. Quindi, che questo sia uno dei provvedimenti che rientrano nel quarto e quinto comma dell'articolo 87 della Costituzione lo dice lo stesso provvedimento di cui si chiede la convalida oggi.

P R E S I D E N T E . Io non nego affatto che questo decreto per prelievi dai fondi di riserva abbia forza di legge.

A R T O M . Lo dice il decreto stesso.

P R E S I D E N T E . Lo dice, sì, ma che cosa può dire? È un prelievo da un fondo precostituito. Se il Governo, in questa materia, emanasse un decreto con cui istituire un fondo per provvedere a questa o a quell'altra necessità, allora direi che siamo nella materia, emanasse un decreto con cui istituisse un fondo che non è compreso nel bilancio. Ma se il Governo, da un fondo che è stato precostituito con l'approvazione del Parlamento che ha approvato il bilancio, preleva una somma per far fronte a un bisogno contingente, io credo proprio che non ci sia necessità dell'intervento del Presidente della Repubblica nella forma solenne di un decreto, come se si trattasse di qualche cosa di nuovo.

A R T O M . Ma è il decreto stesso che definisce la sua natura di atto previsto dall'articolo 87, quarto e quinto comma, della Costituzione.

G I G L I O T T I . Qui si tratta di convalida.

M A R T I N E L L I . L'istituto della convalida è previsto. Vuol dire che questo decreto deve diventare una legge, tanto è vero che viene sottoposto al Parlamento.

P R E S I D E N T E . Il Parlamento potrebbe anche non approvare; ma non è un decreto-legge.

F O R T U N A T I . La legge di contabilità è del 1923; la Costituzione è del 1° gennaio 1948.

G I G L I O T T I . La convalida è la conferma di un atto.

F O R T U N A T I . Nello spirito dello Statuto albertino vi era già questo istituto della convalida.

A R T O M . Nello Statuto albertino il decreto-legge non era previsto; è stato un abuso di interpretazione.

F O R T U N A T I . Al sovrano potevano competere i poteri esecutivo e legislativo. Ma una facoltà autonoma adesso il Presidente della Repubblica non ce l'ha. Io credo che in una politica normale del bilancio bisogna riferirsi all'articolo 76, e bisogna cioè stabilire, nella legge formale del bilancio, le deleghe al Governo per usare del fondo di riserva.

G I G L I O T T I . Mi sembra dubbio che in questo caso ci si possa riferire all'istituto della legge delegata.

F O R T U N A T I . In tutte le leggi delegate il Governo agisce, sentite le Camere. Nulla vieta perciò che nella legge di formazione del bilancio si dica che la utilizzazione del fondo di riserva avviene attraverso provvedimento delegato, nell'ambito dello stesso esercizio o nei 2-3 mesi dopo la sua chiusura, magari sentito il parere della Commissione. Ciò perchè, altrimenti, dovremmo arrivare al decreto-legge.

S A L E R N I . In tal caso sussisterebbe il problema del termine, che porterebbe,

nella specie, inevitabilmente alla declaratoria d'incostituzionalità del decreto-legge.

A R T O M . A me sembra che si potrebbe arrivare facilmente a una soluzione continuando ad attenersi alla forma attuale e facendo sì che i provvedimenti di convalida siano depositati presso le Camere il giorno stesso della loro emanazione.

P R E S I D E N T E . Ciò non risolverebbe ogni problema; perchè rimarrebbe sempre la difficoltà del termine di approvazione, in quanto il prelievo dal fondo di riserva — se si tratta di decreto-legge — dovrebbe essere approvato nei 60 giorni dalla pubblicazione del decreto, mentre il bilancio in cui è stanziato il fondo di riserva viene normalmente approvato ben oltre tale termine.

A R T O M . Al momento attuale, la soluzione contingente potrebbe essere di considerare il provvedimento in esame atto del Governo in funzione di delega nascente dalla stessa approvazione della legge di bilancio.

G I G L I O T T I . No, noi non riconosciamo una simile delega.

P I R A S T U . Nemmeno io sono d'accordo sulla soluzione prospettata.

P A R R I . Desidero richiamarmi alla ragione sostanziale del disegno di legge in discussione, che è di consentire la utilizzazione del fondo di riserva assoggettando i relativi atti amministrativi a successiva convalida da parte del Parlamento; tale procedura ha lo scopo di consentire una certa libertà di azione al Governo qualunque esso sia: oggi ad uno che a noi singolarmente può non piacere, domani ad un altro che potrebbe soddisfarci maggiormente. E di una simile possibilità qualunque Governo ha bisogno. Di contro, sarebbe a mio avviso pericoloso abbandonare l'attuale formula per rifarsi ai decreti-legge o addirittura alla legge delegata, in quanto, ciò facendo, si cadrebbe nell'altro difetto, di sottrarre cioè la utilizzazione dei fondi di riserva al controllo del Parlamento.

F O R T U N A T I . L'istituto della convalida non esiste nella Costituzione.

P A R R I . Lo si stabilisce con la legge generale di bilancio, ogni anno, dicendo che l'utilizzazione del fondo di riserva è soggetta a legge di convalida.

F O R T U N A T I . Come si fa a inserire in una legge un principio non contemplato dalla Costituzione?

P A R R I . La Costituzione è abbastanza elastica per adattarsi a simili procedure. Del resto, quando fu elaborata, sapevamo che avrebbe presentato delle lacune e convenimmo che, strada facendo, si sarebbe provveduto. Comunque, ritornando al problema della formulazione, mi sembra che quella attuale sia soddisfacente, a meno che, per amore di assoluta precisione, non si voglia di anno in anno incanalarla in modo specifico nella legge di bilancio.

A R T O M . Tanto vale allora seguire la procedura dei decreti-legge.

P A R R I . Si tratta di questione del tutto differente; l'istituto del decreto-legge va lasciato a sè.

G I G L I O T T I . E per casi del tutto eccezionali.

A R T O M . Siamo proprio in un caso eccezionale.

M A R T I N E L L I . Io sarei dell'avviso di chiedere lumi ai costituzionalisti. E se oggi non c'è la possibilità di arrivare a una soluzione, pur non chiedendo che venga ritardata l'approvazione dei quattro disegni di legge all'ordine del giorno, provvedimenti che, ripeto, sono nella scia di decine e decine di altri analoghi di prelevamenti dal fondo di riserva, propongo che il problema venga urgentemente esaminato per addivenire ad una chiarificazione.

Che cosa chiedo ai costituzionalisti? La nostra Costituzione si occupa dei decreti-legge, che seguono un determinato iter di fronte al Parlamento per divenire leggi (ar-

articolo 77), o dei provvedimenti per la ratifica dei trattati internazionali (articolo 80)...

F O R T U N A T I. C'è anche l'articolo 76, che tratta delle leggi delegate.

M A R T I N E L L I. Sì, comunque non esiste l'istituto della convalida e io non sono in grado — chiedo scusa per la mia ignoranza — di rispondere al quesito che cosa sia esattamente tale convalida, che attraverso una legge noi operiamo. Non è che si faccia valere il provvedimento *ex nunc*, perchè il disegno di legge vale da quando è stato proposto, nè saprei prevedere che cosa succederebbe se le Camere non l'approvassero. Non avrebbe valore? Le spese allora diventerebbero illegittime? Anche di fronte a spese impreviste e non ripetibili? Chiedo che si chiarisca tutto ciò e, se non siamo in grado di farlo, che si chieda un parere al Ministro del tesoro.

Vorrei comunque aggiungere un'altra considerazione in ordine all'articolo 42 della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, un articolo che più lo si guarda, più lo si riscontra affetto da anomalie che richiederebbero una legge *ad hoc* per metterlo in armonia con la nostra Costituzione. Il Presidente Bertone ne ha letto il primo comma. Ma il secondo che cosa dice? Che la prelevazione di somme da questo capitolo e la loro iscrizione ai vari capitoli del bilancio o a capitoli nuovi — addirittura si parla di capitoli nuovi! — ha luogo mediante decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro del tesoro. Le prelevazioni per somme superiori a lire 3 milioni per ciascun capitolo devono essere precedute da una deliberazione del Consiglio dei Ministri. Detto decreto verrà presentato al Parlamento per la convalidazione che il Ministro del tesoro può proporre senza sentire il Consiglio dei Ministri. Comunque, a mio avviso la gravità sta nella possibilità di creare capitoli nuovi, il che contrasta, evidentemente, con quella rigidità che noi intendiamo si abbia nel bilancio. E un capitolo nuovo, una volta entrato in bilancio, potrebbe rimanerci, perchè non si parla di capitoli effimeri.

F O R T U N A T I. Si tratterebbe di una legge formale che diventa sostanziale.

M A R T I N E L L I. Ecco perchè a mio avviso dovremmo approfittare della discussione oggi avvenuta e chiarire una volta per tutte la questione, se non altro perchè così dimostreremmo che, avendo incontrato il problema, lo abbiamo messo a fuoco. Peraltro credo che i quattro disegni di legge di convalida di prelevamenti dai fondi di riserva che figurano oggi all'ordine del giorno della nostra Commissione, (provvedimenti che il Governo ha adottato alla data fatidica e sintomatica del 26 giugno, che è il giorno anteriore a quello della caduta del precedente Governo Moro, ossia un giorno in cui qualsiasi Governo colloca in essere un notevole numero di provvedimenti) non possano ricevere il nostro rifiuto, a meno che ciò non avvenga per ragioni sostanziali, quali quelle esposte dal senatore Braccesi, ossia per il fatto che si tratterebbe di spese ripetibili e che potevano essere previste.

A R T O M. Il problema da risolvere subito è di sapere se l'articolo 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato conserva o no ancora la sua validità giuridica, in quanto contempla una forma di attività legislativa del Governo non prevista dalla Costituzione. A mio avviso tale articolo deve ritenersi abrogato per intervento di una legge successiva.

M A R T I N E L L I. È il caso di una di quelle vecchie storielle dei filosofi greci: Tizio, discutendo con Caio, intendeva dimostrare che non esisterebbe il moto; e intanto Caio gli passeggiava davanti! Come si fa a chiedersi se sia ancora in vigore l'articolo 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato se abbiamo sotto i nostri occhi il disegno di legge di convalida di spese ad esso riferentisi? Evidentemente si è sempre ritenuto che tale articolo sia in vigore e valido.

S A L E R N I. Il problema, a mio avviso, è riassunto nella considerazione or ora fatta dal senatore Martinelli: ci troviamo

cioè di fronte ad una disposizione di legge, l'articolo 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato, che ci affanniamo a considerare abrogato, ma che, in effetti, ancora non lo è. E allora dobbiamo applicare il disposto di tale articolo.

È sempre viva la questione in ordine alla natura giuridica delle leggi di approvazione di bilancio. Si domanda se esse siano leggi *materiali* (cioè leggi contenenti norme giuridiche) oppure leggi semplicemente *formali* (cioè manifestazioni di volontà dello Stato, aventi la forma della legge, ma contenenti, nella sostanza, un provvedimento amministrativo).

Ove si considerino la natura e gli effetti della legge che approva il bilancio, risulta chiara la mancanza in essa di una qualsiasi norma giuridica, onde sembra che non possa esitarsi a classificarla legge formale.

Alla promulgazione della legge che approva il bilancio si ricollegano due distinte conseguenze: l'una di carattere generale, l'altra di carattere speciale. La prima conseguenza è che tutta la vita finanziaria dello Stato è subordinata, nel suo principio e nel suo svolgimento, all'approvazione del bilancio. Il Governo non è autorizzato ad incassare, nè a spendere una lira, senza che il bilancio non sia approvato. L'approvazione costituisce, quindi, una necessità per il funzionamento dello Stato; la sua mancanza creerebbe una situazione rivoluzionaria, che il diritto sarebbe impotente a risolvere.

Ciò dimostra che la efficacia generica del bilancio non ha una portata giuridica, ma invece politica.

Siamo nel campo costituzionale dei rapporti tra i poteri dello Stato, che il diritto non giunge a regolare o, per lo meno, a regolare compiutamente con piena efficacia di risultati.

L'altro effetto dell'approvazione del bilancio non tocca il campo delle entrate, le quali sono dovute e debbono essere riscosse in conformità alle leggi che le riguardano, senza che sui relativi rapporti giuridici influiscano menomamente le indicazioni del bilancio. Per quel che riguarda invece le spese, l'approvazione del bilancio ha veramente una

portata giuridica, nel senso che l'autorità amministrativa è autorizzata ad eseguire pagamenti fino al limite degli stanziamenti. Oltre questo limite essa deve munirsi di una nuova autorizzazione, che si aggiunga ed integri quella già data con l'approvazione del bilancio.

Cosicchè, in conclusione, la legge che approva il bilancio è una legge di autorizzazione sotto un duplice aspetto: *a*) autorizzazione generica data al Governo di esplicare l'attività finanziaria e che costituisce una specie d'investitura annuale con efficacia esclusivamente politica; *b*) autorizzazione specifica a impegnare lo Stato per ciascun servizio o ramo di servizio sino ad una determinata somma. Di qui la conseguenza che in tutti i rapporti giuridici patrimoniali fra lo Stato e il cittadino si manifesta l'efficacia di tale autorizzazione e che gli impegni assunti oltre la somma stanziata sono illegittimi, non solo perchè violano la legge del bilancio, ma anche perchè — essendo privi di autorizzazione — violano le norme della legge sulla contabilità generale dello Stato che tale autorizzazione richiedono.

In particolare: quando, come nella questione in esame, sia necessario provvedere alle « note di variazione del bilancio », tali variazioni debbono essere apportate con atto del Capo dello Stato a norma dell'articolo 42 della legge di contabilità generale dello Stato, ma, al fine di rendere costituzionale e quindi giuridicamente efficace o legittimo tale atto, è indispensabile che le note medesime siano presentate per l'approvazione al Parlamento. Tale procedura risulta osservata nell'attuale disegno di legge, al cui esame di merito mi sembra che l'onorevole Commissione possa passare.

F O R T U N A T I . Abbiamo avuto diverse sentenze della Carta costituzionale in cui si è dichiarata inesistente una norma, senza formale abrogazione, perchè in contrasto con la Costituzione.

B E L O T T I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Lo ha dichiarato esplicitamen-

te la Corte costituzionale, attraverso una sentenza!

FORTUNATI. Comunque, volevo far rilevare che non è che si possa affermare che una norma è in vigore perchè non è stata abrogata.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il senatore Artom sostiene che decade automaticamente...

ARTOM. Sì, l'articolo 15 delle preleggi.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Può darsi che nell'ambito della stessa Corte costituzionale qualcuno non condivida l'opinione del senatore Artom. Dobbiamo perciò chiederci: dove andremmo a finire con la decadenza automatica? Ci vuole una sentenza specifica, oppure una legge che modifichi l'articolo 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato, senza di che potrebbe essere pericoloso stabilirne la decadenza.

ARTOM. Quando vi è una nuova legge che regola tutta la materia — e in questo caso è una legge che si chiama Costituzione — evidentemente occorre assoggettare ad essa tutte le precedenti.

PARRI. Chi può dire che l'articolo 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato sia contro la Costituzione?

ARTOM. Io, e siamo tutti d'accordo.

SALERNI. Poichè il rappresentante del Governo sostiene che noi non possiamo essere certi se attualmente la norma dell'articolo 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato sia costituzionale o incostituzionale, a me sembra che non si possa far altro che passare ad esaminare se a norma dell'articolo 42 stesso — che ancora non è stato espressamente abrogato — sia a noi possibile procedere alla convalidazione di una spesa assunta in base a tale disposizione.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. I problemi da risolvere sono

due. Ce n'è uno di sostanza: ossia il Parlamento, approvando il bilancio, ha già approvato il cosiddetto fondo globale. Nel momento attuale sono in discussione le modalità del prelievo dal fondo predetto, non il fatto che il Governo abbia diritto di attingervi, perchè, a tal proposito, il Parlamento è stato d'accordo, nel momento in cui ha approvato il bilancio. Ossia, non è oggi in discussione la sostanza ma la forma attraverso la quale si addivene al prelievo in sede amministrativa.

ARTOM. D'accordo.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Le osservazioni che sono state fatte a mio avviso dovrebbero essere trasferite in sede costituzionale; e i costituzionalisti dovrebbero trattare a fondo il problema sotto il profilo giuridico-costituzionale, dal momento che le opinioni si sono rivelate divergenti. Infatti, qualcuno ritiene che la formula della convalida possa essere assimilata all'uno o all'altro degli istituti vigenti, pur considerandola sempre una forma anomala. Comunque, è evidente che l'articolo 42 della legge sulla contabilità generale dello Stato presenta una dizione impropria, sopravvivenza di una legislazione precedente improntata ad altri criteri ed io sono d'accordo sull'opportunità che la questione venga esaminata a fondo. Però, se veniamo alla sostanza, lasciando impregiudicato il problema della forma, sta di fatto che il Governo fa uso legittimo del fondo globale. Evidentemente la forma di prelevamento, giusta o no, corrisponde ad una esigenza funzionale, allo scopo di non creare situazioni di disagio nell'amministrazione pubblica. Perciò vorrei, lasciando impregiudicata la soluzione della questione di fondo teorica, far appello soprattutto alla sostanza del disegno di legge in esame.

Secondo punto: sono state fatte delle osservazioni in ordine alla questione della natura delle spese contemplate dal provvedimento in discussione, e lo stesso relatore ha espresso la sua perplessità in ordine alla loro prevedibilità e ripetibilità o no...

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

28ª SEDUTA (14 ottobre 1964)

FORTUNATI. Sarei dell'avviso di risolvere per primo il problema pregiudiziale, poi passeremo al merito del disegno di legge.

PRESIDENTE. D'accordo: risolviamo allora il problema pregiudiziale.

GIGLIOTTI. Mi dichiaro contrario all'applicabilità sia dell'articolo 76 che dell'articolo 77 della Costituzione.

Sono contrario all'applicabilità dell'articolo 76 — il quale riguarda l'istituto della delega — perchè, con la delega, provvedimenti come quello in discussione sfuggirebbero completamente all'esame del Parlamento, mentre attualmente, con la forma vigente, sussiste la facoltà, per il Parlamento, non solo di esaminarli ma anche, eventualmente, di non convalidarli. E, ovviamente, il fatto che un provvedimento del genere debba essere sottoposto all'esame del Parlamento implica di per sé una certa remora, per il Governo, ad usare in maniera discrezionale dei fondi di riserva.

Sono altresì contrario al ricorso alla formula dei decreti-legge, perchè a tali strumenti si deve ricorrere in casi assolutamente eccezionali. Guai se si ricominciasse ad emettere decreti-legge uno dopo l'altro; ritorneremmo al periodo dopo la guerra 1915-1918, quando il decreto-legge era la forma abituale di legiferare e la legge quasi non esisteva più!

Allo stato attuale, dobbiamo tener conto che disponiamo di una legge, quella sulla contabilità generale dello Stato. L'articolo 42 della legge sulla contabilità è incostituzionale? Per affermare che sia incostituzionale occorre, indubbiamente, una sentenza della Corte costituzionale, che può essere provocata attraverso le normali procedure: ossia, eccezione di incostituzionalità, esame, da parte di un giudice, di tale eccezione; se il giudice dovesse ritenerla fondata, con ordinanza rinvierebbe il quesito alla Corte costituzionale. Oppure c'è un'altra via: un disegno di legge che, ritenendo incostituzionale l'articolo 42 della legge sulla contabilità dello Stato, provveda ad una modifica.

Quindi, prescindendo dal merito, poichè sono contrario all'approvazione del disegno di legge in esame, credo che l'uni-

ca via per risolvere il problema oggi affiorato sia quella di rinviare l'esame della questione — così come è stato proposto anche da altri senatori — al Governo, in maniera che la Commissione possa essere informata su quelli che sono gli intendimenti del Governo e stabilire se sia il caso — ed io credo di sì — di presentare un disegno di legge che regoli la materia. Vedremo poi come potrà essere regolata. Comunque mi pare pericoloso ricorrere ora all'applicazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

ARTOM. Desidero osservare al senatore Gigliotti che in ogni caso la questione è anche superata. Io ho già fatto notare che in questo determinato decreto si fa appello all'articolo 87 della Costituzione; cioè questo decreto è emesso in base all'articolo 87 della Costituzione, che prevede due ipotesi, nel quarto e quinto comma...

GIGLIOTTI. Sì, « promulga le leggi ed emana i decreti »; la dizione è molto generica.

ARTOM. Questo decreto è emesso in virtù dei poteri che l'articolo 87 della Costituzione conferisce al Presidente della Repubblica; e i poteri che l'articolo 87, quarto comma, conferisce, sono quelli previsti dagli articoli 76 e 77.

PRESIDENTE. Possono essere anche quelli previsti dall'articolo 42 della legge di contabilità.

ARTOM. L'articolo di una legge anteriore alla Costituzione non può modificare la Costituzione stessa.

PRESIDENTE. L'articolo 42 è stato pubblicato molto prima della Costituzione.

ARTOM. Appunto per questo l'articolo 42 ha perso valore, perchè sono intervenute successive disposizioni di legge che regolano la materia.

PRESIDENTE. Il Presidente della Repubblica « emana i decreti aventi valore di legge ».

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

28ª SEDUTA (14 ottobre 1964)

ARTOM. Che sono quelli previsti dagli articoli 76 e 77. Se un dubbio poteva esserci era se il decreto non portasse questo richiamo. Ma il giorno in cui il decreto ha portato il richiamo stesso, non possiamo più ignorarlo.

È indiscutibile la situazione: qui siamo in sede di applicazione degli articoli 86 e 87 della Costituzione. Per quanto si riferisce all'applicazione di tali articoli, possiamo deferire la questione alla 1ª Commissione, che si occupa degli affari costituzionali.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Vorrei pregare la Commissione di volersi fermare alla sostanza, e di non creare delle situazioni di estremo disagio, in relazione anche alla ridotta entità degli importi prelevati: uno è di lire 726.700.000 e l'altro di lire 286.000.000. Io pregherei di tener conto che la questione potrà avere un'adeguata soluzione in sede competente, e di considerare questa esigenza di funzionalità dell'amministrazione pubblica secondo le direttrici fissate dal Parlamento.

ARTOM. Io proporrei di rinviare la discussione, per risolvere la questione se il decreto è ancora approvabile dal momento che non sono stati rispettati i termini previsti dall'articolo 77 della Costituzione.

FORTUNATI. Noi allora daremmo per forza di cose una soluzione alla questione, e non possiamo farlo. Secondo me questo è un principio anomalo che non può essere più tollerato.

PRESIDENTE. Questa è una questione fondamentale. Bisogna che la Commissione, però, su questo punto si pronunci chiaramente, altrimenti ci troveremo domani di fronte ad altri strumenti di questo genere senza che il problema sia stato affrontato. Quindi, secondo me, bisogna fare due questioni: una questione di prospettiva e una questione di attualità; perchè se il decreto che abbiamo davanti lo respingessimo con un motivo che implica già un certo tipo di soluzione, allora diventerebbe estrema-

mente complicato, dato anche il carattere della nostra Commissione e il numero dei presenti, dover decidere fin da ora quale soluzione dare al problema. Secondo me, allo stato di fatto, dovremmo dire che questo strumento non corrisponde al dettato della Costituzione.

Direi di più, per entrare nel merito; che non risponde, secondo me, ad dettato dell'articolo 42 della legge di contabilità; perchè lì si parla di una deliberazione del Consiglio dei ministri. Ora questa questione l'ho fatta ripetutamente; bisogna, in ogni caso, nelle deliberazioni future, che le deliberazioni del Consiglio dei Ministri risultino, e non basta dire: « Sentito il Consiglio dei Ministri ». Quindi deve essere un atto responsabile del Governo, quale che sia la forma; ma non c'è dubbio che non possiamo, allo stato delle cose, formularlo preconstituendo la soluzione. Noi dobbiamo soltanto chiedere al Governo che questo strumento non venga più adoperato sino a che non sarà definita la questione.

A me pare che in sostanza sono venti anni che ci occupiamo di queste convalide ed è questa la prima volta che una questione di tale natura viene sollevata e ampiamente dibattuta in Commissione.

FORTUNATI. Io l'ho sollevata varie volte.

PRESIDENTE. È stato fatto qualche accenno fugace, ma in sostanza noi abbiamo approvato sempre questi provvedimenti senza che la questione fondamentale sia stata discussa. Non mi pare che sia una questione senza la cui soluzione non si possa andare avanti. Ripeto, noi abbiamo l'articolo 42 della legge di contabilità, anteriore alla Costituzione, approvato dal Parlamento.

ARTOM. Non approvato dal Parlamento: emesso per delega.

PRESIDENTE. Ma il Parlamento approvò la istituzione di un fondo per le spese impreviste, dal quale fondo il Ministro del tesoro ha la possibilità di prelevare determinate somme per determinati scopi;

e l'atto esecutivo con cui si dà valore e forza a questi prelievi è un decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Ministro del tesoro, per prelievi fino alla somma di tre milioni di lire; oltre ai tre milioni, promosso dal Consiglio dei ministri. L'articolo 77 della Costituzione dice che il Presidente della Repubblica emana i decreti aventi valore di legge; non si riferisce a tutti i decreti del Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica può emettere, infatti, decreti in varia forma: c'è il decreto-legge, che, come dice bene il senatore Gigliotti, deve essere considerato in modo speciale, ed essere emanato il più raramente possibile (anzi, addirittura non si dovrebbe autorizzarlo) e vi sono altri decreti presidenziali che la legge ha voluto per maggior garanzia dell'uso onesto e regolare delle somme, che poteva farsi con atto amministrativo ministeriale. Comunque si è voluto che questo atto del Ministro del tesoro, che preleva una somma per un determinato scopo, fosse sottoposto all'approvazione del Parlamento. Cosa volete di più? Credo che non si possa pretendere una garanzia maggiore di questo atto del Presidente della Repubblica che autorizza i prelievi per spese straordinarie dal fondo di riserva e li sottopone al Parlamento. Sembra quasi che questo sia un decreto che investe l'universo: ma è un decreto di normale amministrazione, fatto nelle forme più semplici. Si è fatto sempre così, non si è mai sollevata questa questione, ed ora saltiamo su a dire che non si può più andare avanti e bisogna riformare tutto.

Io credo che sia opportuno studiare tale questione (su questo convengo in pieno) della sopravvivenza dell'articolo 42, sia pure in altra forma. Sono perfettamente d'accordo sulle eccezioni sollevate dai senatori Fortunati ed Artom, nonchè da altri, di chiedere il parere della Commissione per gli affari costituzionali; ma intanto non possiamo lasciar cadere nel nulla un provvedimento del genere di quelli che in passato abbiamo sempre approvati, salvo le discussioni sul merito. Continuamente abbiamo affermato che i prelievi dal fondo di riserva, per questo o per quell'altro oggetto, ci sembrano molto discutibili. Ma, per quanto concerne la forma,

mi pare che noi possiamo benissimo andare avanti. Questa è la mia opinione.

MARTINELLI. Io rinnovo allora la proposta che mi sono permesso di esprimere all'inizio della discussione, e cioè che per i decreti di prelevamento che il Governo ha già adottato e che si trovano qui al nostro esame o all'esame dell'altro ramo del Parlamento in attesa di convalida, si prosegua secondo la procedura che da tanti anni è stata seguita; pregherei il Governo, però, di astenersi dall'adottare provvedimenti di questo genere fino a quando non sia chiarito con sufficiente tranquillità, anche per la Commissione, il dubbio che è stato stamane sollevato. Se il chiarimento dovesse impegnare parecchio tempo, allora è evidente che noi dovremmo riconoscere il diritto al Governo di proseguire nei prelevamenti fino a quando il problema non fosse fondamentalmente risolto.

Io poi non mi stupirei, onorevole Presidente — e chiedo scusa per questa mia considerazione — che la questione sia emersa qui dopo tanti anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Comunque, non conta che si sia arrivati tardi, conta che, a un certo momento, la Commissione, che è un'espressione viva del potere legislativo, accertato che vi è un problema insoluto, lo abbia prospettato con spirito di collaborazione, per risolverlo.

PECORARO. Una delle preoccupazioni mostrate dal senatore Fortunati è, mi sembra, che non ci sia stata una deliberazione formale del Consiglio dei ministri. Allora io vorrei dire al senatore Fortunati che indubbiamente un'approvazione formale sarebbe necessaria qualora il provvedimento, dopo l'approvazione stessa, e dopo, eventualmente, la firma del Presidente del Consiglio, avesse pieno valore.

FORTUNATI. Ma lo dice l'articolo 42 della legge di contabilità: per il prelievo dal fondo di riserva di una somma superiore ai tre milioni di lire è necessaria una deliberazione del Consiglio dei ministri, non del Parlamento.

MARTINELLI. Evidentemente è una imperfezione della formula, perchè io, di questi decreti di convalida approvati dal Consiglio dei ministri, ne ho visti almeno cinquanta.

PECORARO. Probabilmente è una formula imperfetta. Comunque, una volta che vengono al Parlamento per la convalidazione, non c'è nemmeno la preoccupazione che siano stati fatti senza un'istanza che in qualche modo sia in condizione di rivederli.

MARTINELLI. Tanto è vero che sono posti all'ordine del giorno delle deliberazioni del Consiglio dei ministri.

BRACCESI, *relatore*. Se i colleghi consentono, riferisco brevemente sul merito del disegno di legge n. 354. La somma prelevata dal fondo per le spese imprevedute ammonta complessivamente a lire 726.700.000, delle quali 601.700.000 utilizzate dal Ministero del tesoro e 125.000.000 utilizzate dal Ministero degli affari esteri.

Qualche chiarimento è necessario. Il primo punto riguarda proprio il prelievo di lire 29.900.000 per spese di giustizia (acquisizione, a cura della Procura generale della Corte dei conti, di copie di documenti, cartelle cliniche, per accertamenti clinici specializzati, in relazione a sopravvenute imprescindibili esigenze) di cui al capitolo n. 115 del Ministero del tesoro, che aveva uno stanziamento di sole lire 100 mila. Ora, che la Corte dei conti, la quale da tanti anni segue i ricorsi per le pensioni di guerra, non abbia previsto una spesa maggiore, mi sembra impossibile; oppure tale somma è servita per un altro scopo. Comunque le giustificazioni ci saranno certamente.

Anche per quanto riguarda il secondo e il terzo prelievo del Ministero del tesoro, per lire 33.500.000 per fitto di locali, si dice che improvvisamente si sono dovuti affittare nuovi locali per l'Avvocatura dello Stato e per i Servizi informazioni e proprietà letteraria, artistica e scientifica. Tutto ciò sta bene, ma penso che questa necessità non si sia rivelata improvvisamente. Comunque si tratta di rilievi fatti solamente in relazione

allo spirito dell'articolo 42 della legge di contabilità.

L'ultimo prelievo di ben 400 milioni di lire, che sono destinati ai capitoli 526-*bis* e 538-*bis*, si riferisce a compensi speciali in eccedenza ai limiti stabiliti per il lavoro straordinario da corrispondere al personale delle Ragionerie provinciali dello Stato ed a quello delle Direzioni provinciali del tesoro, per eccezionali prestazioni rese per dare esecuzione al provvedimento relativo ai miglioramenti economici al personale in quiescenza (per remunerare eccezionali prestazioni rese, anche col sistema del cottimo, dal personale suddetto). Poichè di queste revisioni, probabilmente, ne avvengono ogni anno, 400 milioni per compensi straordinari in eccedenza sono parecchi. Questo è l'unico rilievo che dovrei fare circa il primo prelievo.

Circa i prelievi effettuati dal Ministero degli affari esteri per lire 125 milioni, si nota che la maggior parte delle spese (lire 100 milioni) è quella relativa a spese riservate dipendenti da avvenimenti internazionali (capitolo 125) per indilazionabili esigenze prima non prevedibili. Su questa voce io non posso dare chiarimenti.

E con queste osservazioni, valide quale richiamo per l'avvenire, mi permetterei di chiedere, per questo provvedimento, l'approvazione della Commissione.

FORTUNATI. Incomincerò dai prelievi relativi al Ministero degli affari esteri, perchè ricordo che anche nella prima e nella seconda legislatura, ad un certo momento, si era addivenuti ad una proposta secondo la quale il Ministro riferiva di fronte alla Commissione. Perchè capisco che alcune spese non possano essere discusse in Assemblea, ma non credo che, in tema di spese riservate, il potere legislativo, per il vincolo del segreto, debba essere soltanto informato del fatto che si sono effettuate delle spese riservate. Io non dico che non si debbano fare, però c'è anche un modo di erogare le spese riservate che richiede anche un minimo di controllo. Ed io ricordo che, ad un certo momento, si era pensato, appunto, di introdurre una norma regolamentare tendente a stabilire che, per quanto riguarda le

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)28^a SEDUTA (14 ottobre 1964)

spese riservate, queste danno luogo a comunicazioni particolari ai membri della Commissione, vincolati dal segreto d'ufficio.

Non vi è dubbio — secondo me — che il potere legislativo non può ignorare completamente un simile tipo di spese. Perché vi è un gruppo di persone che le conosce a fondo: anzitutto chi paga e chi riceve; poi, con ogni probabilità, al Ministero degli affari esteri vi sarà qualche centinaio di persone che sanno benissimo di che cosa si tratti. Ed allora mi chiedo: è giusto che vi siano dei funzionari i quali sanno tutto intorno a date spese, mentre noi, che dovremmo approvare tali spese, non sappiamo nulla?

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. C'è la Corte dei conti.

F O R T U N A T I. La Corte dei conti esercita un controllo di legittimità, non di merito.

Vi è poi un'altra considerazione da fare: noi abbiamo già approvato una nota di variazione, in cui figurava una quantità di voci. Ed allora, come si giustifica che da un lato, appunto nella nota di variazione, si sia già espresso l'assenso a un incremento di spese e che da un altro lato, con il disegno di legge oggi al nostro esame, ci si chieda di ratificare ancora dei supplementi di spesa, per poche centinaia di milioni, sempre riferendosi al Ministero degli affari esteri? Quindi a me pare che sussista il dubbio fondato che la ripartizione fra utilizzazione delle spese impreviste ed utilizzazione della nota di variazione sia affidata puramente ad un criterio contabile. Ed io aggiungo che quando nella nota di variazione sono stati iscritti dei miliardi, tanto valeva metterci anche queste poche centinaia di milioni. È tale situazione che non si riesce a capire.

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Si tratta di due criteri completamente diversi: la nota di variazione presenta grandi cifre dovute a modifiche negli stanziamenti di bilancio...

F O R T U N A T I. Diciamo le cose con chiarezza: io ritengo che il fondo delle

spese impreviste debba riguardare non già i compensi al personale, ma rientrare nel quadro dei provvedimenti per eventi imprevedibili che ad un certo momento si verificano nella vita di un Paese.

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Può avvenire che, attraverso una trattativa sindacale, si giunga a miglioramenti nel trattamento economico del personale, comportante del lavoro straordinario — si tratta di Ragionerie provinciali e di Direzioni provinciali, quindi di tutto il territorio nazionale — con la conseguente maggiore spesa, assolutamente imprevista. Ho già ricordato altra volta che basta una sentenza come quella del Consiglio di Stato in materia di danni di guerra per far riaprire due milioni di pratiche, con tutte le conseguenze inerenti. Ed ogni tanto si verifica proprio un evento simile (sentenza, trattativa sindacale) che comporta un complesso di maggiori oneri assolutamente imprevedibili: almeno su ciò ritengo che i componenti della Commissione saranno d'accordo.

F O R T U N A T I. Non c'è dubbio: il torto è che ci occupiamo dello stanziamento di tali cifre dopo aver discusso una nota di variazione, nella cui sede ci siamo resi conto di un fatto piuttosto serio, ossia che l'intero problema di questo particolare tipo di compensi non era stato assolutamente affrontato in sede di impostazione del bilancio.

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Faccio rilevare che il disegno di legge in discussione è stato presentato alla Presidenza del Senato il 7 gennaio scorso; e l'altro il 4 maggio. Il fatto è che essi vengono discussi in ritardo, non che siano stati presentati adesso.

B R A C C E S I, *relatore*. Esatto: siamo noi in ritardo nel loro esame.

B E L O T T I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Siamo alla metà di ottobre e ci troviamo a discutere provvedimenti che il Governo ha presentato con assoluta tempestività. Non è dunque colpa del Governo se l'esame dei disegni è avvenuto in ritardo,

come del resto è stato per la nota di variazione.

MARTINELLI. Comunque, è certo che il fondo di riserva non può servire per far fronte ad aumenti salariali, perchè si tratta di spese non eccezionali anche se avvengono.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Si tratta di un aumento di spesa dovuto alla necessità di revisione, all'interno di un'Amministrazione, dei trattamenti economici in seguito ad accordi sindacali. Ciò avviene anche quando ci troviamo di fronte a sentenze del Consiglio di Stato. Non si tratta, cioè, di aumenti salariali, bensì di aumenti imprevisi di lavoro in relazione a determinati adempimenti che l'Amministrazione deve improrogabilmente compiere. Si tratta di due esigenze ben diverse.

MARTINELLI. Però, sempre di spese che vanno a favore del personale.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Sì, ma per un lavoro aggiuntivo, altrimenti occorrerebbe assumere altro personale avventizio.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

GIGLIOTTI. Dichiaro che, insieme ai colleghi del Gruppo comunista, voterò contro la convalida.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel testo di cui ho già dato lettura.

(È approvato).

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 16 febbraio 1964, n. 34, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per

le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 » (577)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca poi la discussione del disegno di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 16 febbraio 1964, n. 34, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 ».

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge di cui do lettura:

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 16 febbraio 1964, n. 34, concernente il prelevamento di lire 286 milioni dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'esercizio finanziario 1963-64.

BRACCESI, *relatore*. Il provvedimento ora al nostro esame è di modesta importanza per la cifra globale. Si tratta di prelevare un totale di 286 milioni, così ripartiti: 100 milioni per il Ministero del tesoro, 80 milioni per quello della pubblica istruzione, altri 80 per quello dell'interno, 10 per quello dei lavori pubblici, 15 per quello del bilancio e un milione per quello della sanità. Lo stanziamento più importante è quello di 100 milioni per spese di funzionamento delle Commissioni centrali e provinciali dei danni di guerra. Si tratta del capitolo n. 553, il cui stanziamento iniziale era di 60 milioni. Evidentemente, il riferimento fatto dall'onorevole Sottosegretario a proposito della necessità di revisionare oltre 3 milioni di pratiche cade qui a proposito.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Effettivamente il numero delle pratiche da evadere è stato raddoppiato, anzi triplicato.

BRACCESI, *relatore*. Da rilevare altresì la istituzione di due nuovi capitoli, uno per quanto attiene al Ministero dei lavori pubblici, ossia capitolo n. 109-bis per

spese relative alle Commissioni d'inchiesta nominate in seguito al disastro del Vajont, ed un altro relativamente al Ministero della sanità — capitolo n. 111-bis — per spese relative alla Commissione d'inchiesta nominata per l'Istituto superiore di sanità, fatti entrambi ben noti.

Ciò premesso, propongo l'approvazione del disegno di legge in esame.

ARTOM. Dichiaro di votare contro per la incostituzionalità del provvedimento.

GIGLIOTTI. Anche a nome dei colleghi del Gruppo comunista, dichiaro di votare contro.

PARRI. Prima di passare alla votazione di questo disegno di legge e alla discussione dei successivi analoghi provvedimenti all'ordine del giorno, debbo dichiarare che, dopo le spiegazioni del sottosegretario Bellotti, mi sono persuaso circa la giustificazione di queste spese. Ma mi resta un dubbio: capisco le ragioni di riservatezza, ma confesso che vi è una preoccupazione circa questa libertà eccessiva di spendere in materia di spese riservate, e domanderei di instaurare la prassi, quando ci sono spese riservate di una certa importanza, di far venire qui in Commissione un rappresentante del Ministero interessato per dare per lo meno qualche indicazione sul tipo, la natura e le ragioni, soprattutto di urgenza, di questi aumenti di spese.

PRESIDENTE. Si dà atto nel verbale di questa richiesta: quando ci sono spese riservate di una certa entità, venga un rappresentante del Ministero competente per dare qualche spiegazione alla Commissione.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Metto ai voti il disegno di legge nel testo di cui ho già dato lettura.

(È approvato).

Discussione e approvazione dei disegni di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1963, n. 1502, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre

1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 » (355) e: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1963, n. 1727, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 » (356)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1963, numero 1502, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-64 » e: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1963, n. 1727, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1963-1964 ».

Data l'identità della materia dei due disegni di legge, propongo che la discussione di essi avvenga congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Dichiaro aperta la discussione sui due disegni di legge, di cui do lettura:

DISEGNO DI LEGGE N. 355

Articolo unico

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1963, n. 1502, concernente il prelevamento di lire 2 miliardi e 230 milioni dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'esercizio finanziario 1963-64.

DISEGNO DI LEGGE N. 356

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1963, n. 1727, concernente il prelevamento di lire 733 milioni dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'esercizio finanziario 1963-64.

PECORARO, *relatore*. Si tratta, relativamente al disegno di legge n. 355, di spese effettuate: dal Ministero del tesoro, per compensi da corrispondere al personale per prestazioni straordinarie rese in rapporto al maggior lavoro da esso svolto per l'espletamento del servizio delle pensioni di guerra; dal Ministero delle finanze, per compensi per lavoro straordinario effettuato dal personale del Ministero stesso e delle Intendenze di finanza. Nel decreto n. 356, sempre per il Ministero del tesoro, figura un analogo prelevamento straordinario per spese di riscaldamento e pulizia dei locali, per lire 233 milioni. Ma la trancia più cospicua è data da due prelevamenti: quello relativo al disegno di legge n. 355, di due miliardi di lire, e quello relativo al disegno di legge n. 356 per mezzo miliardo, da parte del Ministero dei lavori pubblici, per spese di apprestamento di materiali e per le necessità più urgenti in casi di pubbliche calamità. I capitoli a cui si riferiscono le spese del Ministero dei lavori pubblici sono il 149 e il 143.

Io credo, data la particolare urgenza e l'importanza delle spese che sono state iscritte in questi due disegni di legge, di poter suggerire alla Commissione di approvarli senza particolari difficoltà.

PRESIDENTE. Nel disegno di legge n. 356 per il Ministero del tesoro c'è un prelevamento di lire 233.000.000, relativo a spese per la pulizia dei locali delle amministrazioni centrali eccetera. Queste sono spese che si sarebbero potute prevedere.

SALERNI. Quelle relative alle pubbliche calamità sono necessarie.

BOSSO. Volevo soltanto chiedere: questa spesa per pubbliche calamità si riferisce ad un incremento della somma già prevista; quant'è il fondo totale?

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. I fondi sono diversi, non ce n'è uno soltanto.

PECORARO, *relatore*. Al momento non lo posso precisare. Vi sono diversi capitoli nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Comunque, in questo caso è fuor di dubbio il carattere della imprevedibilità.

BOSSO. D'accordo; però si poteva prevedere un maggiore stanziamento.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Gli stanziamenti vengono regolarmente aumentati. Però anche le calamità purtroppo aumentano, e non si possono prevedere. D'altra parte, se si facessero, in sede di preventivo, stanziamenti maggiori, si andrebbe incontro a critiche e difficoltà di varia natura. Poi i fatti sono quelli che sono... Comunque è fuor di dubbio che un capitolo è destinato a quello scopo.

PECORARO, *relatore*. Se si dovessero affrontare spese di una maggiore entità, si farebbe una legge speciale, come è avvenuto per il Vajont. In questa maniera, però, gli aiuti giungono intempestivi e lasciano adito a critiche oltrechè recare gravi disagi ai colpiti.

PIRASTU. Sono favorevole anche io a queste spese, ma credo che sarebbe più opportuno esaminare determinate questioni — alluvioni, calamità naturali ed altro — in modo più organico, senza costringerci cioè ad intervenire ogni volta con una legge. Sarebbe opportuno fare una legge...

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ma le leggi ci sono!

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

28ª SEDUTA (14 ottobre 1964)

PIRASTU. Il guaio è che ci sono molte leggi, anche troppe, ma non ce n'è una precisa al riguardo. Io penserei ad una legge organica che coordinasse tutti questi interventi, se è possibile.

In Francia, ad esempio, si sta studiando proprio questo problema: una legge che costituisca un fondo generale. Ciò potrà essere discutibile, ma il problema si pone.

SALERNI. Indubbiamente si impone un certo coordinamento, se non altro per evitare dispersioni.

PARRI. Vorrei chiedere una informazione all'onorevole Sottosegretario.

È stata studiata la possibilità di istituire un fondo di dotazione?

Potremmo farne una amministrazione autonoma sul tipo della Cassa per il Mezzogiorno.

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Un fondo di dotazione di che genere?

PARRI. In modo di coordinare le varie forme di intervento, ripeto, ad esempio, sul tipo della Cassa per il Mezzogiorno.

MARTINELLI. Insomma una specie di Croce rossa di Stato per tutti i disastri!

BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. In definitiva il senatore Parri affaccia l'esigenza di un fondo, possibilmente unico, che possa intervenire autonomamente nelle diverse direzioni.

PARRI. Questo permetterebbe al Governo di avere una visione globale dei danni e di distribuire i fondi più razionalmente.

STEFANELLI. Sul tipo, allora, di un fondo nazionale di solidarietà per le calamità pubbliche.

PRESIDENTE. Farei qualche riserva su un fondo di questo tipo, e per molte ragioni.

Ovviamente il fondo dovrebbe essere di grandi proporzioni, ma, anche se grande, la maggior parte sarebbe usata per sopperire alle necessità del primo disastro e agli altri — eventuali — resterebbero le briciole.

Ritengo che sia meglio lasciare al Parlamento certe iniziative.

Quando avvenne il disastro del Polesine in poche ore il Parlamento e il Governo istituirono un fondo di urgenza che ha provveduto largamente a tutte le necessità.

PARRI. Però si presentano anche altre difficoltà, di carattere burocratico, ad esempio.

Per contro, se la visione del problema fosse unica e comune, unico sarebbe il finanziamento e non ci troveremmo di fronte alle lamentele che invece ora sentiamo.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Passiamo ora alla votazione dell'articolo unico del disegno di legge n. 355 del quale ho già dato lettura.

BOSSO. A nome del mio Gruppo, dichiaro di votare contro per i motivi di incostituzionalità addotti dal collega Artom.

GIGLIOTTI. Il mio Gruppo si astiene dalla votazione.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge n. 355.

(È approvato).

Metto ora in votazione l'articolo unico del disegno di legge n. 356, del quale ho già dato lettura.

(È approvato).

La seduta termina alle ore 12,50.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari