SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

MERCOLEDÌ 19 MAGGIO 1965

(49ª seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Norme interpretative della legge 27 settembre 1963, n. 1315, sul miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale ed estensione della legge stessa ai titolari del sussidio di quiescenza di cui all'articolo 22 della legge 18 ottobre 1942, n. 1407 » **(777)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(Discussione e approvazione):**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 954, 955
MILITERNI, *relatore* 954

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1964, n. 1082, 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 per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 » **(928) (Discussione e rinvio):**

PRESIDENTE 940, 946, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954
ARTOM 944, 949, 953, 954
BANFI 943
BELOTTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro* 941, 942, 944, 952
BERTOLI . . . 940, 441, 942, 943, 947, 949, 950, 951, 952, 953, 954
BRACCESI, *relatore* 940, 941
FORTUNATI . . . . . *Pag.* 942, 943, 946, 947
FRANZA 943, 945, 946
GIGLIOTTI 944, 946, 951
MARTINELLI 943, 948, 949, 950, 951
PECORARO 948
PIRASTU 941
SALERNI 943, 945, 946, 947, 953

La seduta è aperta alle ore 9,55.

Sono presenti i senatori: Artom, Banfi, Bertoli, Bertone, Bonacina, Braccesi, Conti, Cuzari, De Luca Angelo, Fortunati, Franza, Gigliotti, Magliano Terenzio, Mammucari, Martinelli, Militerni, Pecoraro, Pellegrino, Pirastu, Roda, Salari, Salerni, Stefanelli e Trabucchi.

Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro Belotti.

PELLEGRINO, *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente che è approvato.*

Discussione e rinvio del disegno di legge: « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1964, nu-

mero 1082, 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 per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 » (928)

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 28 ottobre 1964, numero 1082, 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 per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 ».

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

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1964, n. 1082, concernente il prelevamento di lire 1 miliardo 245.000.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964.

B R A C C E S I , *relatore.* Il fondo di riserva per le spese impreviste, da utilizzarsi, come è noto, quando ricorrano le condizioni di cui all'articolo 136 del regolamento di contabilità generale, è stato dotato, per l'esercizio 1° luglio-31 dicembre 1964, di tre miliardi di lire.

Col decreto del Presidente della Repubblica del 28 ottobre 1964, n. 1082, del quale si propone la convalidazione, la dotazione suddetta è stata ridotta di ben un miliardo e 245 milioni. Di questa somma, lire 225 milioni sono stati assegnati al Ministero degli affari esteri per aumentare la spesa del capitolo 121 relativo alle spese di rimpatrio di nazionali indigenti, il cui stanziamento di bilancio era di lire 312.500.000; lire 620 milioni sono stati assegnati al Ministero dell'interno per incrementare di 70 milioni la spesa del capitolo n. 86 (« spese per la lotta alla delinquenza organizzata ed altre inerenti a speciali servizi di sicurezza ») il cui stanziamento di bilancio era di 150 milioni, e di lire 550 milioni quella del capitolo n. 178 (assegnazione straordinaria per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza) il cui stanziamento iniziale era di lire 6.350 milioni. Infine lire 400 milioni sono stati assegnati al Ministero della sanità per incrementare la spesa del capitolo 56, relativo alle spese per i provvedimenti contro le endemie e le epidemie da cause infettive, il cui stanziamento in bilancio era di un miliardo di lire.

La giustificazione di tali assegnazioni appare assai evidente per lo stanziamento di 225 milioni di lire al Ministero degli affari esteri, in quanto era necessario provvedere al rientro dei nostri connazionali indigenti che si trovavano in Tunisia e, specialmente negli ultimi tempi, in Svizzera. Anche lo stanziamento di 620 milioni per il Ministero dell'interno è giustificato, perchè i 70 milioni assegnati per la lotta alla delinquenza organizzata sono stati spesi per i recenti accertamenti sulla rapina di Via Montenapoleone a Milano, per esempio, che hanno richiesto particolari finanziamenti. Tutta l'azione contro la delinquenza organizzata e anche quella che opera sul piano internazionale ha richiesto una spesa maggiore di quella normale.

Altri 550 milioni sono stati assegnati al Ministero dell'interno perchè durante l'inverno gli Enti comunali di assistenza hanno avuto maggior bisogno di fondi, dato il rigore dell'inverno. Giustissima, infine, la spesa eccezionale per il Ministero della sanità, il quale ha rinnovato la vaccinazione antipolio.

Mi pare che a questo punto si possa concludere che le spese erano effettivamene impreviste, ed è anche sperabile non si abbiano a ripetere. Per questo propongo l'approvazione del disegno di legge.

B E R T O L I . L'imprevedibilità di queste spese non mi sembra del tutto certa; ad esempio, quanto era stato stanziato in

bilancio per gli aiuti agli Enti comunali di assistenza?

B R A C C E S I , *relatore*. Non lo so di preciso, ma si tratta di uno stanziamento cospicuo.

B E R T O L I . Queste spese erano prevedibili, come prevedibili, secondo me, erano gli 80 milioni per la lotta alla delinquenza organizzata e quelle inerenti a speciali servizi di sicurezza. Non sappiamo di che si tratta: la delinquenza organizzata non è una forma di delinquenza nuova. Tutta la delinquenza è organizzata. Non vedo la ragione per cui queste spese non potevano essere previste.

Sono d'accordo per i maggiori stanziamenti attribuiti al Ministero della sanità perchè si tratta di spese in parte veramente imprevedibili; comunque sono sempre denari spesi bene.

Resta questa perplessità circa l'assegnazione straordinaria al Ministero degli interni specialmente per quanto riguarda il capitolo 86. Queste sono spese di carattere riservato, di cui sarebbe bene avere conoscenza, perchè, anche senza criticare l'azione della polizia, non possiamo consentire che gli organi di polizia compiano spese di questo rilievo senza controllo. Se i 70 milioni sono stati spesi, come è probabile, per pagare dei confidenti, debbo dichiarare che non ammetto questa forma di repressione della delinquenza né dal punto di vista morale né da quello politico.

B E L O T T I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Penso che di fronte a qualsiasi provvedimento che comporti un prelievo dal fondo di riserva si possa eccepire la possibilità di una previsione. Prego però gli onorevoli senatori di esaminare i termini del problema, perchè si tratta di esigenze, direi, di natura quasi fisiologica. Vi sono eventi assolutamente imprevedibili: per esempio, per quanto riguarda la spesa per la lotta contro la delinquenza organizzata, dai fatti che si verificano e dalle necessità di collegamento con la polizia internazionale possono derivare oneri che non potevano essere previsti, perchè non poteva essere previsto l'evento che ha dato luogo a determinate indagini. D'altronde, faccio notare che si tratta di 70 milioni complessivi per un campo di attività vastissimo nel quale, se si volesse raggiungere un grado di efficienza maggiore, sarebbero necessari ben altri stanziamenti aggiuntivi.

Per quanto riguarda l'assegnazione straordinaria per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza, è chiaro che a seconda della durata della cattiva stagione variano gli oneri gravanti sugli enti comunali di assistenza. Quest'anno abbiamo avuto un inverno molto lungo e per di più, in certe zone d'Italia, di un rigore eccezionale; questi fenomeni atmosferici creano dei problemi più gravi per gli indigenti e quindi la necessità di una maggiore assistenza da parte degli enti comunali. I 550 milioni vanno a integrazione dei loro bilanci; quindi si tratta di spese effettivamente sostenute da parte di detti enti ed è necessario un intervento supplementare per consentir loro di far fronte alle necessità di bilancio. Queste maggiori spese, legate all'andamento stagionale, non potevano essere previste in misura tale da evitare la necessità di un ricorso a questi prelievi dal fondo globale.

Faccio notare che non si tratta di un apprezzamento del Governo sulla necessità della spesa; si tratta di una situazione di bilancio, provocata da reali necessità non prevedibili al cento per cento, in quanto legate all'andamento stagionale.

Per quanto riguarda la terza integrazione, mi pare non vi sia niente da dire; anche il senatore Bertoli ha riconosciuto che la spesa di 400 milioni per l'acquisto di vaccino antipolio sia giustificata.

Prego pertanto gli onorevoli senatori di voler considerare che, nel complesso, si è cercato di mantenere il più possibile in una cifra ridotta queste variazioni, anche perchè ciò rientra nell'interesse generale del bilancio dello Stato.

P I R A S T U . Vorrei pregare il Governo di voler esercitare un maggior controllo sui bilanci degli enti comunali di assistenza, anche perchè detti bilanci diven-

tano deficitari soprattutto in periodo elettorale. Sono ben noti i criteri seguiti in certi piccoli Comuni, per l'erogazione dei fondi.

F O R T U N A T I . Vorrei sottoporre al rappresentante del Governo due quesiti. Anzitutto a me pare sia necessario distinguere la previsione della entità della spesa dalla imprevedibilità della spesa. Sono, secondo me, due concetti completamente diversi. Capisco che, a un certo momento, particolari esigenze possano modificare la dimensione della spesa prevista; ma, una cosa è un fondo di riserva per adeguare la spesa all'intensificazione di un servizio o al fabbisogno reale, e cosa ben diversa è la spesa imprevista. Qui si parla, secondo me, di spese impreviste; quindi da un punto di vista concettuale nessuno di questi tre tipi di spese, neanche quelle del Ministero della sanità, può considerarsi spesa imprevista, perchè il problema della vaccinazione antipolio obbligatoria già sussisteva al momento della redazione del bilancio. La questione dipende forse dal fatto che (e qui vengo al secondo quesito) sarebbe opportuno vedere se tutti i capitoli del bilancio trovano in realtà una esatta rispondenza in norme giuridiche sostanziali. La mia impressione è che così non sia, e che quindi, per forza di cose, la previsione diviene più aleatoria di quanto sarebbe giusto.

Sottopongo questo quesito perchè, ad esempio, ho attentamente esaminato, in questi giorni, il disegno di legge presentato dal Governo all'altro ramo del Parlamento e relativo alla riforma universitaria. Ebbene, vi sono due articoli di questo disegno di legge che non possono essere stati esaminati dal Ministero del tesoro, anche se il disegno di legge è stato presentato dal Ministro della pubblica istruzione d'intesa con quello del tesoro. In esso si dice che con decreto del Presidente della Repubblica saranno stabilite le norme relative alle facoltà, ai diplomi, alle lauree, al piano di studi, eccetera. In una parola, tutto. Così abbiamo una legge di bilancio che è una legge formale; ciò presuppone che, in sede di bilancio, non siano introdotte nuove spese e che la legge non comporti altro che l'autorizzazione delle spese disposte da altre norme giuridiche sostanziali.

Lasciando alla competenza del Governo la determinazione di una serie di spese viene da pensare che, secondo il Ministero del tesoro, vi possono essere capitoli di spesa che non facciano riferimento a norme giuridiche sostanziali. Non riesco quindi a capire piu che cosa sia la legge di bilancio. Può addirittura verificarsi che, di volta in volta, il capitolo del bilancio non sia più l'applicazione di una norma di legge, e divenga esso stesso legge nel momento in cui approviamo il bilancio.

Vorrei pertanto che il Ministro del tesoro e il Ministro del bilancio esaminassero il problema. E questo mi fa pensare come, a più riprese, nelle successive ripresentazioni dei bilanci, di quando in quando si assiste alla improvvisa ricomparsa di capitoli di spesa che fanno riferimento a leggi che tacciono per trenta o quarant'anni. Non vorrei che questi inconvenienti che nascono in sede di previsione del bilancio derivassero proprio dalla impossibilità di riferire i singoli capitoli a norme giuridiche precise e definite. Per esempio, il capitolo di spesa di 70 milioni per la lotta alla delinquenza organizzata, a quale legge sostanziale si riferisce?

B E L O T T I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Alle norme generali sui servizi di sicurezza, e c'è un capitolo di bilancio apposito.

F O R T U N A T I . Allora è chiaro che l'interpretazione diventa estremamente elastica. Per « norma generale di sicurezza » si può intendere tutto l'ordinamento dello Stato, dal 1848 ad oggi.

B E R T O L I . Signor Presidente, noi stiamo discutendo un disegno di legge che riguarda spese da prelevare dal fondo di riserva. Però sarebbe bene avere una visione completa della situazione perchè adesso vedo all'ordine del giorno della Commissione un altro disegno di legge, il n. 1000, in cui, fra l'altro, figura un'assegnazione

straordinaria di lire cinquecento milioni per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza. Quindi agli ECA vengono assegnati 500 milioni in un decreto e altri 500 milioni in un altro.

M A R T I N E L L I . Sono tutti decreti di convalida?

B E R T O L I . Si tratta della convalida del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1964, n. 1411, 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 per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964. Formalmente è identico a quello in esame. Bisognerebbe quindi esaminarli tutti insieme.

S A L E R N I . Ce n'è anche un terzo, che non ho presente perchè non è all'ordine del giorno della seduta odierna.

B A N F I . Credo che il senatore Bertoli si riferisca a provvedimenti non all'ordine del giorno della seduta odierna, ma assegnati alla nostra Commissione.

M A R T I N E L L I . Il quesito posto dal collega Fortunati è lo stesso che mi posi 10 o 12 anni fa, quando, essendo Sottosegretario per il tesoro, mi accinsi, con animo piuttosto ingenuo (si trattava di circa 2.600 capitoli), ad esaminare il fondamento giuridico di ogni capitolo del bilancio. Mi rivolsi ai responsabili dell'Ispettorato del bilancio e li pregai di ragguagliarmi su dati che non conoscevo. Appresi notizie interessanti: per esempio che una assegnazione riguardante l'Associazione dei decorati al valore figurava iscritta in bilancio, perchè ciò era stato fatto nel 1935-36 e si era continuato su quella falsariga, benchè non vi fosse in proposito una legge vigente; la norma, cioè, si era affermata per consuetudine. Non so quanti capitoli si trovassero allora in queste condizioni; fatto sta che invitai la Ragioneria generale a trovare il tempo per regolarizzare la struttura del bilancio. Non so se ciò sia stato fatto; certo è che, dando ogni tanto un'occhiata agli stati di previsione trovo dei capitoli per i quali non sono proprio sicuro vi sia anche il fondamento giuridico. Per esempio, aprendo a caso il bilancio del Ministero del tesoro mi sono soffermato su una voce: interventi assistenziali in favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio e dei loro familiari. Si tratta di uno stanziamento consuetudinario o della attuazione di una norma che autorizza l'Amministrazione a procedere a stanziamenti assistenziali? Lo ignoro; con tutta probabilità si tratta di uno di quei casi fondati sulla consuetudine. D'altra parte si tratta di uno stanziamento esiguo — 500 mila lire — e che non solleva problemi dal punto di vista quantitativo. Perciò, il voto che a mio avviso potremmo esprimere è che, se situazioni di questo genere continuassero ad esistere, si proceda con sollecitudine alla loro regolarizzazione.

F R A N Z A . Mi sembra di capire, senatore Martinelli, che Ella ritiene che la legge che approva il bilancio non regolarizzi i capitoli che eventualmente non abbiano un riferimento in norme sostanziali, ossia, Ella ritiene che la legge di bilancio sia irregolare. Non possiamo accettare questo principio: la legge di bilancio approva tutto, perchè istituisce i capitoli anche quando non ci sono.

F O R T U N A T I . A nostro avviso no.

M A R T I N E L L I . L'articolo 81 della Costituzione dice che in sede di approvazione del bilancio non si possono istituire nuove spese.

F R A N Z A . Dice una cosa diversa, e cioè che le leggi le quali si riferiscono a spese non previste in bilancio devono avere una copertura.

F O R T U N A T I . No, con la legge di bilancio non si possono introdurre nuove spese.

G I G L I O T T I . Meglio: con legge di bilancio non si possono stabilire nè nuovi tributi nè nuove spese.

B E L O T T I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* A me sembra che il problema sia stato posto in modo imperfetto, nel senso che il bilancio fa riferimento, attraverso la istituzione di un fondo di riserva avente una determinata finalità, ad un articolo, ed esattamente all'articolo 42, della legge di contabilità del 1923. Questa è la procedura: sarà giusta, sarà sbagliata, dovrà essere riformata o no, sta di fatto che nel bilancio sono inclusi dei fondi di riserva, per l'utilizzazione dei quali è necessario ricorrere alla procedura prevista da una norma in vigore, quella che ho testè citato. Quindi, è facilmente prevedibile che, in ogni occasione, tornerà ad essere sollevata la necessità di rivedere a fondo la legge di contabilità. Però, nel caso attuale, non si deve equivocare tra una situazione che deve essere riveduta in profondità ed una situazione, invece, che è legata a una norma di legge in vigore. Altrimenti dovremmo cominciare col chiederci che scopo abbia il fondo di riserva per spese impreviste ed il riferimento che il bilancio fa alla legge tuttora in vigore. Evidentemente, all'atto dell'approvazione del bilancio non si intendeva riferirci a nuove spese, ma all'adattamento dell'entità della spesa a seconda dell'andamento reale della attività, che non sempre può essere previsto al cento per cento. Tale criterio potrà essere accettato o respinto, ma è il criterio che oggi si deve applicare in base ad una precisa norma di legge. Quindi, posso dire al senatore Fortunati che se si tratta di andare al fondo del problema della modificazione delle norme di contabilità, sono il primo a riconoscere l'opportunità di una revisione del genere, anche per evitare che ogni qual volta si prende in esame un disegno di legge relativo ai fondi di riserva per spese impreviste ritorni alla ribalta il problema della opportunità di una revisione. Comunque sta di fatto che, oggi, il fondo di riserva esiste e che fu istituito per la finalità perseguita dal disegno di legge in esame, con la procedura che è stata seguita, onde far fronte a spese impreviste, così come disposto dall'articolo 42 della legge del 1923.

Per quanto riguarda la pluralità dei provvedimenti riguardanti uno stesso capitolo, mi riservo di andare al fondo della questione. È chiaro però che se vi sono più provvedimenti della medesima natura all'esame del Parlamento, ciò non può essere imputato a leggerezza o negligenza, bensì a difficoltà di carattere obiettivo, che mi riservo di far conoscere alla Commissione. Ho preso buona nota dei rilievi mossi, ai quali appunto mi riservo di far seguire una esauriente risposta, anche se non posso non sottolineare come, allo stato attuale delle cose, il Governo non possa fare altro che ricorrere alle norme vigenti per far fronte a impreviste e imprescindibili esigenze. Lo stesso legislatore, inserendo il fondo di riserva nel bilancio, ha ammesso una simile esigenza e ha previsto tale modo per farvi fronte. Quindi, mi permetto di fare nuovamente appello agli onorevoli senatori perchè, approvando il provvedimento in esame che persegue fini di regolarizzazione amministrativa perfettamente legali, consenta all'Amministrazione di proseguire nella sua attività.

A R T O M . A mio avviso ci troviamo in una situazione un po' equivoca. La creazione di un capitolo di bilancio, che non corrisponda a norme sostanziali, significa previsione della possibilità di una futura spesa, da decidersi con un futuro atto legislativo. Così, abbiamo i fondi globali, sui quali si imperniano successivi atti legislativi. La questione che oggi sorge e che s'impone è questa: che, occorrendo per esigenza costituzionale, un atto legislativo, esso non può essere che una legge formale, votata dal Parlamento, o un decreto, avente forza di legge, che deve essere emanato con i requisiti dell'articolo 77 della Costituzione. Non esiste una diversa forma di legiferare. Il fatto che vi sia una legge superata, che si riferisce ad una forma di legislazione valida nello spirito se non nella lettera della Costituzione precedente a quella del 1948, non ha alcun significato: è come

se Umberto II firmasse un decreto legislativo oggi; evidentemente tale atto non avrebbe alcun valore. Così inquadrata la situazione, ogni atto che non corrisponda alle nuove norme rappresenta una violazione patente della Costituzione, perchè la Costituzione vigente prescrive che le spese si deliberino con una legge apposita. E se non si tratta di legge prevista dalla Costituzione, essa non può essere approvata dal Parlamento. Vogliamo quindi cercare di studiare un disegno di legge che modifichi l'articolo 42 della legge del 1923? Credo che potremmo farlo e con una certa rapidità, scegliendo un rappresentante per ogni gruppo. O vogliamo piuttosto continuare a obbligare il Parlamento ad esaminare decreti che non hanno alcun valore, perchè la forma della convalidazione è ignorata dalla nostra Costituzione? È inammissibile che il Parlamento possa continuare, consapevolmente, dopo cioè che il problema è stato sollevato e trattato e dopo che la relativa discussione è stata verbalizzata più volte, ad operare secondo procedimenti chiaramente anticostituzionali. Mi appello a tutti i presenti e sono certo che tutti sono d'accordo con me nel giudicare privo del minimo fondamento di costituzionalità il disegno di legge in esame.

S A L E R N I . Quello che desideravo dire, in parte è stato già esposto dal senatore Artom. Comunque, dobbiamo soprassedere all'approvazione del provvedimento in discussione per chiedere la modifica dell'articolo 42 della legge di contabilità, o dobbiamo accettare ciò che abbiamo accettato finora, come ha invitato a fare il Sottosegretario Belotti? Questo è il quesito al quale siamo di fronte e che, effettivamente, non possiamo ignorare, altrimenti, ogni qual volta ci troveremo ad esaminare dei provvedimenti di convalida, insorgeranno le stesse questioni che ci rendono perplessi sotto il profilo costituzionale. Perciò, se vogliamo anche oggi fingere che sia opportuno che la norma debba avere applicazione, come è avvenuto finora, approviamo pure il disegno di legge, entrandone nel merito; altrimenti dovremmo soprassedere. Certo è che vi sono altri provvedimenti del genere, per cui sarebbe opportuno anche stabilire se essi debbano essere esaminati congiuntamente.

F R A N Z A . Sono dell'avviso che il decreto presidenziale trovi piena giustificazione, mentre sono apertamente contro — e l'ho dichiarato in varie occasioni — ai poteri eccezionali. La giustificazione deriva dalla natura delle spese: per far fronte ad esigenze di carattere indilazionabile connesse con situazioni contingenti, per fronteggiare l'aggravarsi del fenomeno della disoccupazione, per provvedimenti contro le endemie e le epidemie da cause infettive. D'altro canto, si prelevano fondi di bilancio, i quali trovano la loro naturale giustificazione per queste esigenze di ordine particolare. Questa è la situazione per la quale sono propenso all'approvazione del disegno di legge.

In merito alle questioni particolari, mi preme precisare che se il penultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione afferma che con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi o nuove spese, non è detto che, approvato uno stanziamento (che non abbia riferimento ad una legge specifica) con legge di bilancio, esso non abbia valore e non sia legittimo; esso rimane pienamente valido almeno fino a quando non si instauri un procedimento di illegittimità costituzionale. È un problema che è stato ripetutamente sollevato: tutto ciò che fa il potere legislativo è legittimo e pienamente valido fino al momento in cui la Corte costituzionale, investita della questione, non si pronunci in senso contrario. Si potrà manifestare una certa perplessità, ma non si può discutere la costituzionalità del disegno di legge, perchè altrimenti si verrebbe a incidere su uno degli atti fondamentali di Governo, qual è la legge di bilancio, che ha un grado superiore ad ogni altra legge dello Stato.

Per quanto riguarda gli accenni alle pluralità dei prelievi che vengono effettuati debbo dire che a mio avviso si tratta di operazioni perfettamente legittime, che sono sempre state effettuate e perciò non mi rendo conto delle critiche che vengono mos-

se. Secondo talune affermazioni, sorgendo la necessità di fronteggiare un fenomeno che improvvisamente si è manifestato, di delinquenza organizzata, il Ministero dell'interno non potrebbe attingere al capitolo che mette a sua disposizione fondi per l'attività di pubblica sicurezza, perchè ci sarebbe bisogno di una legge particolare. Questo concetto non riesco proprio ad assimilarlo, perchè operare così significherebbe limitare l'attività e l'azione e le possibilità concrete dell'esecutivo, per cui credo di non poter accettare tale principio. Sono infatti dell'avviso che l'esecutivo possa e debba attingere a questi capitoli e che il Parlamento non possa censurare tale esercizio di potere discrezionale.

S A L E R N I . Può pero controllare tale esercizio.

G I G L I O T T I . Noi vogliamo discutere insieme l'uso dei fondi.

F R A N Z A . Ma come, ci sono dei fondi per determinati capitoli e l'Amministrazione non dovrebbe potervi attingere? Che cosa dovrebbe aspettare, che il fenomeno cui tende far fronte si estenda? Vogliamo limitare l'attività dell'amministrazione statale per compiti tanto delicati? Credo che nessuno di noi possa affermarlo, per cui credo che il disegno di legge debba essere approvato.

F O R T U N A T I . A me pare, onorevoli colleghi, che le questioni da esaminare siano diverse. Vi è la questione di carattere generale che era implicita nelle mie osservazioni; che cioè secondo il nostro testo costituzionale non v'è dubbio che ogni spesa e ogni entrata iscritta in bilancio deve far capo e deve essere riferita a una norma giuridica sostanziale, che non può essere la legge formale di approvazione del bilancio. Il fatto che il Parlamento approvi o non approvi un capitolo di spesa, dal punto di vista della costituzionalità non ha rilievo; se poi viene pronunciata la costituzionalità o l'incostituzionalità, ciò non modifica il fatto in sè.

F R A N Z A . Quindi ci vuole una sentenza.

F O R T U N A T I . Non m'interessa questo. Se io uccido qualcuno per la strada, fino a che non sono condannato non ho ucciso nessuno. Ma il fatto rimane. Il fatto che io sia condannato o non sia condannato, questa sarà la sanzione dell'ordinamento giuridico esistente, che verrà o non verrà; ma l'evento, ripeto, rimane. È chiaro che non si può accettare il principio che con la legge del bilancio si approva una nuova spesa perchè verrebbero posti in discussione diversi principi basilari dell'ordinamento italiano.

Su questa questione che io avevo sollevato s'innesta adesso un altro grave problema di principio che, secondo me, è l'interpretazione autentica che, un giorno o l'altro, dovrà essere data dal Parlamento sui poteri e sulla figura del Presidente del nostro ordinamento costituzionale. I poteri del Presidente sono indicati dall'articolo 87 della Costituzione, e detto articolo non attribuisce al Presidente nessuna funzione legislativa. Quindi la sua attività non può dar luogo a norme giuridiche sostanziali.

Ora, se si esamina come è stato formulato il decreto del Presidente della Repubblica, si vede che, in questo caso, si richiamano i comma 4 e 5 dell'articolo 87: « Visto l'articolo 87, quarto e quinto comma della Costituzione della Repubblica ». Se poi andiamo a vedere i commi quarto e quinto dell'articolo 87 della Costituzione essi dispongono che il Presidente autorizza la presentazione alle Camere di disegni di legge di iniziativa del Governo e promulga le leggi; non si riesce veramente a veder niente.

P R E S I D E N T E . Ma noi discutiamo il disegno di legge che propone la convalidazione del decreto.

F O R T U N A T I . Il decreto dice: « Visto l'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato »; e recita quindi « Visto l'articolo 87 — quarto e quinto comma —

della Costituzione della Repubblica ». In realtà il quarto comma dell'articolo 87 non autorizza niente nè si capisce perchè si debba richiamare il quinto comma che dice che il Presidente della Repubblica « promulga le leggi, emana i decreti aventi forza di legge, e i regolamenti ». Quindi non di convalida si tratta, ma di conversione di un decreto-legge.

Su questo mi pare non vi possano essere discussioni e quindi non si può parlare più di convalida ai termini della legge della contabilità; si può parlare tutt'al più di conversione in legge di un decreto-legge.

Questa è la prima questione. La seconda questione che ho sollevato è la seguente: cosa si deve intendere per « spesa imprevista »? Questo è il punto: perchè se per spesa imprevista s'intende una nuova spesa, è evidente che il fondo di riserva non può essere utilizzato; perchè se noi vogliamo restare nell'ambito dell'articolo 81, il fondo di riserva deve servire come forma di aggiustamento per l'imprevedibilità della dimensione di una spesa, già coperta da una norma giuridica sostanziale. Altrimenti, nel fondo di riserva faremo entrare dalla finestra quello che è uscito dalla porta.

S A L E R N I . Nella prima ipotesi basterebbe dunque un atto amministrativo per attingere a questo fondo, senza bisogno di un decreto presidenziale.

F O R T U N A T I . Anche a me pare che se per spesa imprevista si intende non già un nuovo tipo di spesa, ma la dimensione della spesa, non vi è più bisogno di un atto legislativo. All'atto legislativo, sotto la forma di disegno di legge o di decreto-legge, si dovrebbe ricorrere soltanto quando si tratta realmente di un nuovo tipo di spesa, cioè di una spesa non coperta da una norma giuridica sostanziale. Altrimenti si compie un atto che non ha senso, e essendo stato istituito il fondo di riserva, si deve soltanto stabilire quale può essere lo strumento più logico per metter il Parlamento in grado di controllare l'uso del fondo di riserva? È chiaro che se l'uso del fondo di riserva diventa assolutamente discrezionale, allora tutta la manovra del bilancio si potrebbe concentrare, in ipotesi, nel fondo di riserva. Quindi si potrebbe trovare, secondo me, lo strumento che senza dar vita a un atto legislativo, possa essere soggetto al controllo e alla verifica del Parlamento.

Perchè — ripeto — se per spesa imprevista s'intende un nuovo tipo di spesa, allora l'articolo 42 della legge di contabilità non può considerarsi compatibile con l'articolo 81 della Costituzione.

Io ho fatto poi l'altra questione che nel bilancio attuale dello Stato c'è una serie di capitoli che non hanno fondamento in norme giuridiche sostanziali e che sono iscritti al bilancio per consuetudine; e se vogliamo avviarci verso un minimo di legalità e di normalità, bisogna che le amministrazioni che predispongono il bilancio dello Stato cerchino di vedere quali sono i capitoli di spesa che non hanno nessun riferimento esplicito in una norma giuridica sostanziale per regolarizzare la materia, perchè la previsione di bilancio possa divenire, in questo modo, sempre più corretta e dar luogo sempre meno al ricorso al fondo di riserva e al fondo globale.

B E R T O L I . Presidente, io vorrei rivolgerle una preghiera, perchè forse si può evitare questa discussione. Io ho osservato che all'ordine del giorno della nostra Commissione figurano parecchie convalidazioni di decreti del Presidente della Repubblica per prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste: c'è il disegno di legge 641 che prevede un prelevamento di complessive lire 9.560.000; il disegno di legge n. 670, che prevede una spesa di lire 800 milioni proprio per una delle voci incluse nel decreto che abbiamo in esame; poi abbiamo un'altra convalidazione, quella richiesta col disegno di legge n. 752, che prevede una spesa di lire 852.000.000; segue quindi il disegno di legge n. 928, che è quello di cui stiamo discutendo; c'è quindi il disegno di legge n. 1000, che prevede un'ulteriore spesa di lire 1.074.630.000, in cui è compresa anche la somma di lire 70.000.000 per spese per la lotta alla delinquenza organizzata ed altre inerenti a speciali servizi di

sicurezza, nonchè la somma di lire 500 milioni quale assegnazione straordinaria per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza, infine, il disegno di legge n. 1099 che concerne il prelevamento di soli tre milioni.

Innanzi tutto, signor Presidente, non riesco bene a spiegarmi come mai noi, prima della convalidazione dei decreti di cui ai disegni di legge nn. 641, 670, 752, procediamo alla convalidazione del n. 928. Forse ci saranno delle ragioni di urgenza particolare, per cui non è stato seguito l'ordine di presentazione.

Seconda osservazione: poichè questi disegni di legge di convalidazione si riferiscono tutti a prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste, sarebbe opportuno discuterli insieme per avere un'idea complessiva dei prelevamenti fatti per ciascun capitolo. E prego quindi il rappresentante del Ministero del tesoro di portare le notizie necessarie al proseguimento della discussione del presente disegno di legge

P E C O R A R O . Associandomi a un'osservazione fatta dal senatore Bertoli, ritengo che se potessimo discutere tutta questa materia in un'unica soluzione, ai fini, di una impostazione generale dei problemi credo che risolveremmo il problema di tante discussioni separate di questi decreti di convalidazione.

Seconda questione pregiudiziale: quindi lasciando stare il passato e il presente, ma riferendoci alla materia in generale, sarebbe opportuna la presenza del Ministro poichè si tratta di assunzione di responsabilità non indifferenti ed è bene conoscere quale è il parere dell'esecutivo

Concordo inoltre in parte con altre delle osservazioni svolte · se i fondi di cui si parla sono per spese impreviste, ma che debbono già ritenersi validamente spendibili perchè iscritti nel fondo di riserva allora a me pare che l'atto legislativo del Parlamento sia superfluo.

P R E S I D E N T E . Non si poteva sapere quali spese erano iscritte nel fondo di riserva.

P E C O R A R O . Ma se sono state iscritte nel fondo di riserva per una previsione analoga a quella per cui sono state inserite in questo decreto del Presidente della Repubblica, se, cioè, sono spese che il Parlamento, attraverso la legge di bilancio, ha approvato, non ci sarebbe più bisogno della copertura prevista dall'articolo 81 della Costituzione e, forse, anche il decreto del Presidente della Repubblica sarebbe superfluo, salvo che non ci siano, in questi 17 anni di vita parlamentare, dei precedenti che confermino con validi motivi la correttezza della presentazione di questi disegni di legge di convalida. Ad ogni modo, ritengo che il problema fondamentale sia quello di individuare se tali spese possano essere considerate prelevabili da un fondo di riserva perfettamente legittimo, nel qual caso mi sembra che il decreto del Presidente della Repubblica possa essere ritenuto superfluo e, quindi, superfluo il disegno di legge sottoposto all'approvazione del Parlamento. Se invece si tratta di una nuova spesa, mi pare che le ragioni esposte dal senatore Fortunati siano pienamente valide e che anormale e non prevista dalla Costituzione sia la procedura secondo la quale viene attuata l'operazione.

Prego l'onorevole Presidente di tenere conto della richiesta per cui la materia sia trattata globalmente e in presenza del rappresentante dell'esecutivo che ne ha la responsabilità specifica.

M A R T I N E L L I . L'ultima volta che abbiamo trattato questo tema in Commissione è stato mercoledì 14 ottobre 1964; e chi abbia la pazienza, la buona volontà di rileggersi il resoconto stenografico di quella seduta (anche allora eravamo in sede deliberante) troverà che le considerazioni che abbiamo ascoltato oggi ripetono quelle che furono espresse in tale circostanza. Il Sottosegretario Belotti informò che non si era ancora proceduto alla riforma della legislazione sulla contabilità dello Stato, perchè i lavori erano stati sospesi, essendosi data la precedenza alla riforma del bilancio « Si è pensato, a mio avviso opportunamente — aggiungeva l'onorevole Belotti — 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 tale nuova impostazione. 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 della 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 ».

Penso che possiamo rinnovare al sottosegretario Belotti questa nostra preghiera, perchè, in verità, tutti coloro che sono intervenuti nel merito del provvedimento, nella seduta del 14 ottobre 1964 ed oggi, hanno espresso dubbi, che io condivido pienamente. Allora espressi anch'io la mia opinione circa la possibilità di render conforme al precetto costituzionale l'articolo 42 della legge di contabilità, che, emanato nel vigore dello statuto albertino, non è più conforme alla Costituzione attuale. Ora, siccome qualche centinaio di provvedimenti del genere sono stati già approvati a partire dal 1° gennaio 1948, e siccome la materia diventa scottante, ritengo che il voto, che mi sembra unanime, della nostra Commissione debba essere preso in seria considerazione dal Governo, in modo che si sappia se si tratta di materia amministrativa — ciò che in generale io non credo — o se si debba prendere la strada dell'articolo 77, comma secondo, della Costituzione. Devo poi dire — e anche io non faccio che ripetere osservazioni già fatte il 14 ottobre scorso — la mia opinione circa l'interpretazione della nozione di spese impreviste, che, secondo la prassi già in atto allorchè fui Sottosegretario per il tesoro, era questa: che doveva trattarsi di fatto imprevedibile per la eccezionalità — un terremoto per esempio — o imprevedibile per l'eccezionalità delle conseguenze finanziarie che provoca. A mio giudizio, tutte le indicazioni fatte a proposito del decreto in esame rispondono a questa interpretazione.

B E R T O L I . Allora ogni caso di delinquenza di un certo rilievo dovrebbe rientrare tra le spese impreviste; ed invece abbiamo una spesa generale che dovrebbe tener conto di tutto quello che può avvenire

M A R T I N E L L I . Potrebbe accadere che per certi fatti siano necessarie, per esempio, accertamenti o inchieste su scala internazionale. Peraltro, la dotazione del fondo di riserva potrebbe avere due forme di spese impreviste: perchè imprevedibili al momento, oppure perchè non era possibile prevederle nella misura resasi poi urgentemente necessaria.

Altra considerazione che ha un suo valore pratico. Il senatore Bertoli si è chiesto perchè non esaminiamo insieme tutti questi disegni di legge di convalida di decreti presidenziali? Intanto si tratta di provvedimenti che si riferiscono a esercizi diversi. Al nostro esame ve ne sono 7, di cui 4 relativi all'esercizio 1963-64, e 3 a quello dal 1° luglio al 31 dicembre 1964. Non c'è quindi un legame inscindibile che imponga una trattazione unica, anche se convengo che, forse, è meglio esaminarli assieme.

P R E S I D E N T E . Vorrei riassumere un po' la discussione. In verita, qui siamo di fronte a un problema già affacciato e ripetutamente dibattuto e di cui la preventiva introduzione spetta al senatore Fortunati, che lo ha sollevato ripetutamente.

A R T O M . Veramente sono stato io a sottolineare l'incostituzionalità del procedimento di convalida.

P R E S I D E N T E . Fatto sta che v è un conflitto evidente, o almeno una incompatibilità fra la legge e il regolamento di contabilità, che finora hanno sempre regolato i nostri lavori, e la Costituzione. Que-

sta prevede, per la emanazione di provvedimenti come quello in esame, una determinata forma e la legge di contabilità, viceversa, ne propone delle altre. È allora evidente che prima o poi una conciliazione fra le due procedure dovrà essere attuata, perchè non possiamo ogni volta che sorge un problema del genere dar vita ad una discussione lunga, che impedisce lo svolgimento normale dei lavori, che, fra l'altro, hanno un carattere di urgenza, perchè se il Governo presenta dei provvedimenti all'esame del Parlamento, lo fa ovviamente per motivi fondati.

L'articolo 42 della legge di contabilità che finora ha regolato i nostri lavori e che li regolerà fino a quando — auguriamoci che ciò avvenga al più presto possibile — non sia stata risolta la questione della sua incompatibilità con l'articolo 77 della Costituzione, dice: « Per provvedere alle eventuali deficenze delle assegnazioni di bilancio che non riguardino le spese di cui ai precedenti articoli 40 e 41, nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze è costituito un fondo di riserva per spese impreviste ». Quindi spiega come deve avvenire il prelievo di tali somme. A questo articolo occorre aggiungere, come spiegazione, l'articolo 156 del regolamento di contabilità, il quale dispone che: « Le spese che è imprescindibile di eseguire e per le quali non è stabilito alcun fondo o non è sufficiente quello assegnato in bilancio, si distinguono in spese nuove o maggiori spese. Sono spese nuove quelle che richiedono la istituzione di uno o più capitoli nuovi; sono maggiori spese quelle che importano un aumento delle assegnazioni ai capitoli esistenti. Tanto le spese nuove quanto le maggiori spese non possono essere comprese che nelle competenze dell'esercizio in corso ».

Evidentemente ci troviamo di fronte a questo problema: ci sono due punti essenziali da risolvere. Il primo è quello riguardante il problema della costituzionalità; è facile capire che la sua soluzione richiede tempo Del resto, è un problema che deve essere risolto non dalla Commissione, ma dal Parlamento, perchè si tratta di materia costituzionale. Vogliamo, viceversa, renderci conto della necessità che le spese di cui ci si propone l'approvazione siano veramente necessarie e debbano essere approvate dal Parlamento? Dovremmo allora continuare nel metodo finora seguito, trascurando cioè il problema della incostituzionalità, che peraltro è stato sollevato solo, si può dire, in quest'ultimo esercizio.

M A R T I N E L L I . In sede di Commissione finanze e tesoro alla Camera è stato sollevato molto tempo fa.

P R E S I D E N T E . Qui no, però. Riterrei che si debba tener conto delle osservazioni fatte prima dal sottosegretario Belotti e poi dal senatore Salerni, e cioè che per intanto emerga la necessità della spesa indicata nel provvedimento in esame, perchè mi sembra che nessuno l'abbia contestata. Ed allora, sarebbe forse opportuno approvare il disegno di legge, lasciando da risolvere il problema più vasto, con la collaborazione del Ministro del tesoro, che dovrebbe venire in Commissione a darci il suo parere sul modo in cui far fronte in via definitiva alle spese impreviste. Anzi, a tal proposito, se la Commissione crede di affidarmi tale mandato, avrò cura di invitare il Ministro del tesoro a prendere anzitutto contatto con me, in modo che gli possa prospettare le difficoltà che oggi sono emerse. Ed una volta presane cognizione, potrà dare alla Commissione, appositamente riunita, tutte le delucidazioni che si ritengono necessarie. Per il momento, però, dato che il disegno di legge in esame riveste un indubbio carattere di urgenza e dato che, salvo qualche piccolo rilievo sul modo della spesa, non vi sono state obiezioni sulla sua necessità, credo che sarebbe opportuno procedere alla sua approvazione.

B E R T O L I . E per quanto concerne la mia proposta di esaminare tutti assieme i provvedimenti di analoga natura, rinviando l'esame di quello in discussione a una prossima seduta?

P R E S I D E N T E . Insorgerebbero le medesime questioni di oggi, le quali hanno avuto un approfondimento che testimo-

nia della serietà con cui la nostra Commissione affronta problemi dei quali tutti riconosciamo l'importanza e la gravità. Ma se per un provvedimento oggi abbiamo dato luogo a una discussione tanto vasta, domani, per cinque, la amplieremmo ancora di più.

GIGLIOTTI. La materia è comune.

PRESIDENTE. Ad ogni modo ritengo che sugli argomenti di fondo non si potrebbe dire di più, per cui penso sia opportuno che, come Presidente, prenda il più sollecito contatto col Ministro del tesoro per fargli presenti le difficoltà e i problemi che sono stati prospettati oggi in Commissione.

BERTOLI In merito alla sua proposta di colloquio con il Ministro del tesoro, naturalmente io conosco il prestigio di cui Ella gode e sono certo che il suo intervento sarebbe efficace; però, pur non potendo in dubbio la considerazione della sua autorevolezza, penso che se la questione venisse sollevata in aula la cosa prenderebbe un rilievo molto più ampio e costringerebbe il Governo a provedere in maniera molto più sollecita di quanto non si otterrebbe in seguito ai suoi colloqui con il Ministro del tesoro.

Per quanto riguarda la globalità dei provvedimenti, capisco che i primi tre si riferiscono a un esercizio già scaduto. Però resta sempre una incongruenza; perchè non abbiamo approvato prima i provvedimenti che si riferiscono ad esercizi precedenti, anzichè quelli che si riferiscono al 1964? Dico poi, in connessione anche con il problema dell'imprevedibilità della spesa, che, quando in uno dei provvedimenti che si riferiscono all'esercizio finanziario 1963-64, si prevedono lire 800.000.000 da prelevare dal fondo di riserva per le spese impreviste, per i provvedimenti contro le endemie e le malattie infettive, onde provvedere all'acquisto del vaccino antipoliomielitico orale per l'attuazione della profilassi della poliomielite, credo che in quell'occasione si sarebbe dovuto provvedere nel bilancio complessivo semestrale a stanziare somme sufficienti. Quindi l'imprevedibilità degli altri 400 milioni nelle spese che si riferiscono al Ministero della sanità per l'esercizio successivo, è un'imprevedibilità che non può essere considerata tale, in quanto abbiamo un documento, e cioè il bilancio precedente, il quale dimostra come gli stanziamenti di bilancio erano insufficienti proprio per quei motivi per cui si ricorre oggi al prelievo dal fondo di riserva.

Per questi motivi credo opportuno rinviare la discussione per continuarla alla presenza del Ministro del tesoro, almeno in Commissione, in modo che egli possa esprimere il suo parere e illustrare il modo con cui avvengono i prelevamenti dal fondo di riserva. Prego vivamente la Commissione di accettare la mia proposta; altrimenti saremmo costretti e rinviare in Aula il disegno di legge n. 928.

MARTINELLI. Senatore Bertoli, il provvedimento al quale lei ha fatto cenno, si riferisce a un decreto del 24 giugno 1964. In tale data il progetto di bilancio dell'esercizio corrente era già stato presentato, e, conseguentemente, il Governo non aveva la possibilità di impostare uno stanziamento maggiore e più rispondente a quelle che potevano essere le esigenze del servizio.

BERTOLI. In questo momento si tirano le somme, cioè siamo di fronte alla convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica, ma la necessità della spesa era stata considerata parecchio prima del momento in cui era stato emanato il decreto stesso.

MARTINELLI. Bisogna vedere quando si è manifestata questa esigenza straordinaria. Di solito, le epidemie si manifestano senza preavviso...

PRESIDENTE. Io faccio presente al senatore Bertoli gli inconvenienti che possono derivare da un ulteriore ritardo nell'approvazione di questo disegno di legge

B E R T O L I . Il colloquio con il Ministro può avvenire anche nella prossima seduta.

P R E S I D E N T E . Bene; rinviare di una settimana credo non sarebbe un disastro.

B E L O T T I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Debbo dire che qui è nato un certo equivoco perchè la questione, che era stata inizialmente sollevata non dal senatore Fortunati, ma dal senatore Artom, sulla costituzionalità o meno di questo istituto del la convalida dei decreti del Presidente della Repubblica per prelevamenti dal fondo di riserva è già stata più volte affrontata. È verissimo che io avevo promesso di segnalare al Ministro le osservazioni che qui erano state fatte, ma la Commissione aveva preso l'impegno di deferire alla Commissione affari costituzionali un esame della questione. Ora, siccome la materia va al di là di quella che può essere la stretta competenza del Ministero del tesoro, era stata, proprio in sede di Commissione finanze e tesoro, ravvisata l'opportunità di consultare la Commissione competente per la risoluzione di questo problema. Nel frattempo, per non creare una paralisi funzionale nel seno del Governo, perchè ci troviamo di fronte ad esigenze che non possono essere dilazionate, si sarebbe seguita la procedura abituale. Ammesso che il fondo di riserva esiste per una determinata finalità, si potrà sottilizzare sui singoli provvedimenti, ma resta il fatto che è previsto che il Governo si possa trovare pressato da esigenze impreviste. Se l'intervento è diretto ad accertare se effettivamente una spesa è ritenuta imprevista (e qui bisognerebbe scendere ai minimi particolari in ordine ai singoli problemi che si sono delineati, perchè il Ministro della sanità potrebbe avere, ad esempio, la necessità di lanciare una determinata campagna), o se si tratta di un adeguamento di una spesa già prevista regolarmente e per la quale è ammesso dall'attuale ordinamento il prelievo, non mi sembra giusto non applicare una norma per una semplice presunzione d'incostituzionalità.

Bisogna che intervenga un atto formale, che modifichi la situazione di fatto attuale. In proposito ha la sua competenza il Parlamento, oltre che il Governo; anzi, vorrei dire soprattutto il Parlamento. Io mi sono già fatto — e me ne farò ancora — interprete delle conclusioni cui è pervenuta questa Commissione presso il Ministro del tesoro, che, peraltro, rappresento ad ogni effetto, godendone la piena fiducia e avendone la delega. Ritengo ad ogni modo di dover anche fare presente alla Commissione la complessità di un problema che esula dalla competenza del Ministero del tesoro per investirne altre e di più grave momento; infatti, mi sembra che il Ministero del tesoro non sia il più competente a pronunciarsi sulla costituzionalità del prelievo dal fondo di riserva.

Comunque, io mi sono fatto carico di riferire il parere della Commissione finanze e tesoro del Senato al Ministro del tesoro; parere che è stato recepito dalla Commissione che sta lavorando alla riforma della legge sulla contabilità generale dello Stato e che, se non sbaglio, doveva essere trasmesso alla Commissione competente per gli affari costituzionali del Senato, che doveva esaminare e risolvere il problema costituzionale affacciato.

Ciò premesso, mi permetto di far appello alla comprensione della 5ª Commissione in ordine alla necessità di non creare una situazione di stasi nel funzionamento della amministrazione, in attesa della soluzione di un problema tanto impegnativo. Ammetto che tale problema esiste e che è di grave portata; però vorrei anche far notare che fino ad oggi non si è mancato di dargli una soluzione sia pure provvisoria, indubbiamente nella considerazione che ci vuole molto tempo ad un'altra sede per definirlo.

B E R T O L I . Nessuno vuole la stasi dell'attività amministrativa.

B E L O T T I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* In pratica si, perchè si è anche proposto di riunire, in sede di esame, tutti i disegni di legge di convalida dei decreti presidenziali; una pluralità, tra l'altro, che dimostra la fondatezza della esigen-

za di spesa che si presentano di volta in voltata e che non possono, evidentemente, essere sempre oggetto di una previsione a lungo raggio. Quindi, vorrei invitare il Presidente e tutti gli autorevoli membri di questa Commissione a voler considerare adeguatamente le esigenze di funzionalità dell'Amministrazione, approvando il provvedimento. Perchè, se si attendesse la soluzione integrale del problema costituzionale per poter dare il via a questo provvedimento, insorgerebbero gravi inconvenienti sul piano del funzionamento amministrativo.

P R E S I D E N T E . Circa la eccezione di incostituzionalità sollevata dal senatore Fortunati, e in ordine alla quale la Commissione mi aveva dato mandato di prendere subito contatto con la Commissione incaricata degli affari costituzionali, debbo informare che ho provveduto immediatamente ad inviare una lettera al Presidente del Senato in data 21 gennaio scorso. A tale lettera mi è stato così risposto dal Vice Presidente Zelioli Lanzini: « Ho ricevuto la sua lettera del 21 gennaio 1965 con la quale ella mi prospetta la questione relativa al preambolo dei decreti-legge sollevata dal senatore Fortunati nella seduta della Commissione del 15 gennaio 1965. Al riguardo la informo di aver trasmesso, per competenza, copia della sua lettera al Presidente del Consiglio onorevole Aldo Moro. Mi è gradita l'occasione per esprimerle i sensi della mia migliore considerazione ». La lettera di risposta è in data 23 gennaio. Da allora non ho avuto altre comunicazioni.

A R T O M . Desidero sdrammatizzare la questione, così come è stata impostata dal Sottosegretario Belotti. Non si tratta affatto di paralizzare la vita amministrativa del Paese, tanto è vero che ci troviamo di fronte a decreti che risalgono all'esercizio precedente. I fondi in questione sono stati prelevati e spesi, e la vita amministrativa non ha subito interruzioni. Ragione per cui, se noi, invece di approvare oggi il provvedimento, lo faremo fra qualche giorno, ritengo che non ne deriverà alcuna paralisi per la vita amministrativa.

Secondo punto: mi permetta, onorevole Belotti, di farle rilevare che evidentemente se vi è un organo competente a pronunciarsi sulla costituzionalità di un determinato atto è anzitutto il Parlamento. È quindi opportuno — stabilito che non vi sarà alcuna paralisi amministrativa — che il problema venga portato all'esame del Parlamento per essere affrontato e risolto in maniera decisa e precisa. A questo proposito aggiungo che proprio il fatto che stiamo trattando di disegni di legge risalenti all'esercizio precedente starebbe a dimostrare la sostanziale delicatezza del problema, perchè se fosse stato applicato l'articolo 77 della Costituzione, entro 2 mesi il Parlamento avrebbe dovuto pronunciarsi su di essi; il prelievo, quindi, operato per motivi di urgenza, avrebbe trovato la sua convalida o no e non si sarebbe trascinato nel tempo. Quindi, non si tratta soltanto di una forma puramente astratta di attenersi o no ad una disposizione costituzionale, ma di un qualche cosa che tocca sostanzialmente di effettivi poteri di controllo del Parlamento.

S A L E R N I . In tal caso avrebbe dovuto assumere la forma del decreto-legge.

B E R T O L I . Non c'è altra forma: quello in esame è di fatto un decreto-legge

A R T O M . Quindi è opportuno che si affermi che non è costituzionale, e che si provveda a definire il problema, magari arrivando a una modifica della Costituzione, dopo di che il Governo darà ai provvedimenti di convalida la forma prescritta e tutto sarà risolto con la maggiore semplicità possibile. Ribadisco perciò il mio avviso che sia opportuno e necessario un esame in proposito e che il Parlamento si pronunci sulla costituzionalità di questi disegni di legge di convalida.

P R E S I D E N T E . Però nel frattempo non dovrebbe essere sospesa l'applica-

zione dell'articolo 42 della legge sulla contabilità.

A R T O M . A mio avviso, sì.

P R E S I D E N T E . Si fermerebbe la macchina dello Stato.

A R T O M . Il Governo può benissimo interpretare l'articolo 42 della legge sulla contabilità come se esso prevedesse la forma del decreto-legge. Basta, insomma, che si modifichi la prassi seguita; e noi potremmo risolvere il problema con una legge formale di ratifica dell'operato del Governo.

In conclusione, dichiaro che voterò contro se il disegno di legge sarà messo in votazione.

P R E S I D E N T E . Il senatore Bertoli insiste sulla proposta di rinvio della discussione?

B E R T O L I . Sì, perchè si tratta di decreti-legge che anzitutto, dovrebbero essere esaminati dall'Assemblea. Comunque, sono dell'avviso di porli tutti all'ordine del giorno di una stessa seduta, per cui potremmo esaminarli contemporaneamente in una delle prossime sedute. In tale occasione stabiliremo quale sia la migliore strada da seguire.

Se non faremo questa discussione congiunta, si continuerà ad andare avanti sempre secondo questa procedura. Mi pare perciò che la miglior cosa da fare sia un rinvio alla prossima settimana o addirittura in Aula, in modo che si possa affrontare più da vicino la questione.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Norme interpretative della legge 27 settembre 1963, n. 1315, sul miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale ed estensione della legge stessa ai titolari del sussidio di quiescenza di cui all'articolo 22 della legge 18 ottobre 1942, n. 1407 » (777) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme interpretative della legge 27 settembre 1963, n. 1315, sul miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale ed estensione della legge stessa ai titolari del sussidio di quiescenza di cui all'articolo 22 della legge 18 ottobre 1942, n. 1407 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

M I L I T E R N I , *relatore*. Agli effetti della nostra competenza, debbo tranquillizzare subito la Commissione dichiarando che le norme degli articoli 1 e 2, essendo norme d'interpretazione autentica, non pongono alcun problema di copertura giacchè questa rimane la stessa stabilita nella legge 27 settembre 1963, n. 1315. Solo, all'articolo 3 del disegno di legge in esame, è prevista una certa estensione dell'integrazione temporanea ai titolari del sussidio di quiescenza di cui all'articolo 22 della legge 18 ottobre 1942, n. 1407. L'onere relativo è posto a carico del Fondo per il trattamento di quiescenza indicato nello stesso articolo 3.

Col presente provvedimento, praticamente, si precisa il significato di alcune norme che hanno concesso dei benefici al personale statale in modo particolare ai militari e graduati di truppa. Questi infatti, in sede di interpretazione dell'articolo 6 della legge 27 settembre 1963, n. 1315, hanno visto assorbito, nell'aumento del 45 per cento, l'assegno integrativo previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 26 gennaio 1948, numero 74, e successive modificazioni, già loro corrisposto. Il legislatore non intendeva certo giungere a questo risultato per cui è sorta la necessità di emanare delle norme interpretative.

Nel fare ciò, si coglie l'occasione, accettando una proposta avanzata dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, per esten

dere l'integrazione temporanea, nella misura del 30 per cento, anche ad alcune categorie del personale di quel Ministero, ponendo il relativo onere a carico del Fondo per il trattamento di quiescenza di cui all'articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1962, n. 656. Il provvedimento è stato già approvato dalla Camera dei deputati ed è vivamente atteso, specialmente nel settore dei graduati di truppa delle nostre Forze armate.

P R E S I D E N T E . Poichè nessuno domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

L'integrazione temporanea prevista dall'articolo 1 della legge 27 settembre 1963, n. 1315, deve intendersi dovuta anche ai titolari di trattamento ordinario, sia normale che privilegiato, liquidato in sostituzione della pensione di guerra o con questa cumulabile, nonchè ai titolari dell'assegno integratore previsto dagli articoli 49 e 57 della legge 10 agosto 1950, n. 648, dall'articolo 38 della legge 10 aprile 1954, n. 113, estesa agli ufficiali della Guardia di finanza con la legge 15 dicembre 1959, n. 1089, dall'articolo 30 della legge 31 luglio 1954, n. 599, estesa ai sottufficiali della Guardia di finanza con la legge 17 aprile 1957, n. 260, dall'articolo 29 della legge 3 aprile 1958, n. 460, dall'articolo 50 della legge 1° giugno 1961, n. 512, dall'articolo 20 della legge 26 luglio 1961, n. 709, dall'articolo 19 della legge 3 agosto 1961, n. 833, dall'articolo 14 della legge 10 ottobre 1961, n. 1168, dall'articolo 6 della legge 18 febbraio 1963, n. 86, dagli articoli 29 e 96 della legge 18 febbraio 1963, n. 173.

(*È approvato*).

Art. 2.

L'articolo 6 della legge 27 settembre 1963, n. 1315, deve intendersi nel senso che l'aumento del 45 per cento in esso richiamato non assorbe l'assegno integrativo previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 74, e successive modificazioni.

(*È approvato*).

Art. 3.

L'integrazione temporanea, prevista dal l'articolo 1 della legge 27 settembre 1963, n. 1315, è estesa con la stessa decorrenza ai titolari del sussidio di quiescenza di cui all'articolo 22 della legge 18 ottobre 1942, n. 1407 e successive modificazioni, con esclusione del carovita previsto dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 21 settembre 1947, n. 1088, e successive modificazioni.

Il relativo onere è a carico del Fondo per il trattamento di quiescenza di cui all'articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1952, n. 656.

(*È approvato*).

Art. 4.

Le disposizioni contenute negli articoli 1 e 2 della presente legge hanno valore di interpretazione autentica.

(*È approvato*).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(*È approvato*).

La seduta termina alle ore 11,50.

Dott. MARIO CARONI
Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari