

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 12 NOVEMBRE 1970

(62^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MARTINELLI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Seguito e rinvio della discussione:

« Autorizzazione a cedere al comune di Vibio Valentia il comprensorio demaniale "Pennello" sito nello stesso comune » (90):

PRESIDENTE	Pag. 818, 819, 820, 822, 823, 824
ATTAGUILE, sottosegretario di Stato per le finanze	819, 821, 822, 823
BOSSO	821
LI VIGNI	821, 823
MURMURA	820, 822, 823, 824
SEGNANA, relatore	819, 821, 823, 824
TRABUCCHI	819
ZUGNO	821

Discussione congiunta e rinvio:

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 11 aprile 1968, n. 575, 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 l'anno finanziario 1968 » (69);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1968, n. 1140, 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 l'anno finanziario 1968 » (390);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1968, n. 1141, 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 l'anno finanziario 1968 » (391);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 3 settembre 1968, n. 1078, 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 l'anno finanziario 1968 » (392);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1968, n. 1268, 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 l'anno finanziario 1968 » (483);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 dicembre 1968, n. 176, 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 l'anno finanziario 1968 » (484);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1969, n. 406, 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 l'anno finanziario 1969 » (827);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1969, n. 985, 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 l'anno finanziario 1969 » (1136);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1969, n. 984, 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 l'anno finanziario 1969 » (1137);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 1969, n. 926, 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 l'anno finanziario 1969 » (1138);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 3 febbraio 1970, n. 48, 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 l'anno finanziario 1970 » (1164);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 4 maggio 1970, n. 314, 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 l'anno finanziario 1970 » (1324):

PRESIDENTE	Pag. 825, 828, 830, 834, 836
BIAGGI	828
BORGHI, <i>sottosegretario di Stato per le finanze</i>	836
DE LUCA, <i>relatore</i>	826, 828, 829, 835
MASCIALE	829, 833, 834, 835, 836
STEFANELLI	828, 836

La seduta ha inizio alle ore 10,20.

Sono presenti i senatori: Andò, Baldini, Belotti, Biaggi, Bosso, Buzio, Cagnasso, Cerri, Cipellini, De Luca, Fada, Ferri, Fortunati, Li Vigni, Martinelli, Masciale, Pirastu, Segnana, Soliano, Stefanelli, Trabucchi, Valsecchi Athos e Zugno.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Parri è sostituito dal senatore Anderlini.

Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze Attaguile e Borghi.

F E R R I, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito e rinvio della discussione del disegno di legge, d'iniziativa del senatore Murmura: « Autorizzazione a cedere al comune di Vibo Valentia il compendio demaniale "Pennello" sito nello stesso comune » (90)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge, d'iniziativa del senatore Murmura: « Autorizzazione a cedere al comune di Vibo Valentia il compendio demaniale "Pennello" sito nello stesso comune ».

Finora ci è pervenuto un solo parere, quello della 7ª Commissione, che è favorevole, mentre la 1ª Commissione non ha ritenuto di esprimerlo. Però, è ormai trascorso un anno da quando è stato richiesto e non è necessario attendere ulteriormente.

S E G N A N A , *relatore*. Come i colleghi ricorderanno, la discussione del disegno di legge fu iniziata nella seduta del 19 maggio scorso. In quella occasione vi fu una concordanza di consensi da parte di tutti, salvo una preoccupazione espressa da alcuni colleghi — i senatori Fortunati e Banfi — circa la possibile utilizzazione a fini edificatori dei terreni da cedere al comune di Vibo Valentia. Furono avanzate proposte diciamo così informali di emendamenti, proposte che peraltro furono da me annotate. Con uno di questi emendamenti, d'iniziativa del senatore Banfi, si tende a sostituire l'articolo 2 con il seguente: « La vendita, prevista dall'articolo precedente, è condizionata all'impegno del comune di Vibo Valentia a: 1) destinare a strade, piazze e verde pubblico l'area di metri quadrati 46.000 di cui all'articolo 1, secondo la planimetria allegata; 2) utilizzare l'area edificatoria secondo la planimetria allegata mediante concessioni della durata non superiore ad anni 60 del diritto di superficie con canone adeguato all'uso del suolo; 3) sollevare l'Amministrazione finanziaria da ogni onere, obbligo e responsabilità in ordine ai procedimenti giudiziari in corso con gli attuali concessionari ».

Qualche altro collega suggerì anche l'opportunità di aggiungere un articolo *2-bis* tendente a disporre che, nella cessione dei terreni, il comune di Vibo Valentia sia obbligato a richiedere ai privati prezzi stabiliti con stima da effettuare da parte dell'ufficio tecnico-erariale.

A conclusione di questo primo esame fu demandato al rappresentante del Governo di accertare la congruità del prezzo fissato all'articolo 1, ossia di lire 143.000.000 per una area di metri quadrati 231.000, in quanto taluni colleghi sostennero che esso sarebbe troppo basso mentre altri — tenuto conto del fatto che la cessione del terreno viene fatta ad un ente di diritto pubblico e per di più ad un comune che, come la maggior parte dei comuni meridionali, non versa in floride condizioni economiche — lo considerarono equo.

Questa la storia del provvedimento. A questo punto occorre ascoltare dal Governo l'es-

to degli accertamenti effettuati tramite la Direzione generale del demanio.

A T T A G U I L E , *sottosegretario di Stato per le finanze*. Purtroppo gli uffici del Ministro non sono ancora riusciti ad ottenere la stima da parte dell'ufficio tecnico-erariale di Vibo Valentia perchè tale ufficio non riesce a funzionare per mancanza di personale. Nè sono in grado di dire se e quando la stima potrà essere effettuata. Pertanto, se la Commissione ritiene di procedere oggi nell'esame del disegno di legge, il Governo si rimette alle sue decisioni.

P R E S I D E N T E . Nel corso della precedente discussione si parlò di ipotesi di emendamenti, che però non furono presentati e che, comunque, io non ho avuto.

Dal verbale di tale seduta rilevo che il relatore Segnana, dopo aver risposto agli oratori intervenuti nella discussione, preannunciò a sua volta un emendamento tendente a stabilire che, nel cedere i terreni, il comune di Vibo Valentia avrebbe richiesto ai privati il prezzo che sarebbe stato stabilito con stima effettuata dall'ufficio tecnico erariale. Si tratta di una disposizione, peraltro, già esistente, in quanto nessun comune può vendere suoi immobili ad un prezzo inferiore a quello stabilito dall'Ufficio tecnico-erariale. Semmai può venderli a prezzo superiore, con forma di gara pubblica. Ragion per cui un emendamento di questo tipo a me parrebbe superfluo, mentre mi sembra che il succo dei ragionamenti fatti dai colleghi nel corso della precedente discussione sia di impedire che il Comune eserciti un lucro sul prezzo al quale il Demanio gli cede i terreni. Almeno io ho inteso in questo senso il nocciolo della discussione.

S E G N A N A , *relatore*. Questa preoccupazione era stata praticamente soddisfatta dall'emendamento suggerito dal collega Banfi, emendamento che io ho annotato e che presento.

T R A B U C C H I . Desidero far rilevare anzitutto al senatore Murmura che, nella descrizione del compendio, si fa riferimento

anche alla spiaggia. Siccome la spiaggia non è un elemento preciso in quanto subisce continue modificazioni, riterrei più logico riferirsi alla strada che divide la spiaggia dall'interno.

In secondo luogo rilevo dalla piantina allegata al disegno di legge che nel compendio « Pennello » è già sorto un gran numero di abitazioni, evidentemente a seguito delle concessioni annuali del Ministero della marina mercantile. Comunque queste costruzioni esistono e sono tante, per cui penso sia opportuno precisare che l'Amministrazione finanziaria viene sollevata da ogni onere, obbligo e responsabilità non soltanto in ordine ai procedimenti giudiziari in corso con gli attuali concessionari, ma anche in ordine ai rapporti con questi pseudo concessionari.

Dicevo, poi, che mi sembra sbagliato dire che il Comune non possa vendere a prezzo maggiore di quello fissato dall'Ufficio tecnico erariale; questo vorrebbe dire che la speculazione la fa chi compera. Quindi, il Comune, a mio avviso, può fare prezzi diversi a seconda che venda per le cooperative, per case grandi o piccole o per lo speculatore, ma che il Comune debba vendere comunque ad un prezzo basso non mi sembra giusto. Il Comune si assume tutte le spese di urbanizzazione ed è quindi giusto che venda al prezzo giusto. Vi è inoltre da tenere presente che parlando di dilazione del prezzo e non di obbligo di pagamento l'Amministrazione finanziaria, « per non saper nè leggere nè scrivere », impone l'ipoteca legale, per cui ogni volta che si procederà alla vendita di un lotto si dovrà chiedere al Ministero delle finanze di cancellare l'ipoteca perdendo così del tempo prezioso. Bisogna, dunque, trovare il modo di aggirare la parola « dilazione » onde evitare l'ipoteca legale.

MURMURA. Vi è poco da aggiungere a quanto ha riferito il relatore in merito a questo disegno di legge la cui approvazione verrebbe a sanare una situazione ormai interamente compromessa. Il terreno, infatti, è stato interamente utilizzato e, prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica, con la quale è stato vietato ai comuni di intervenire in zone demaniali, si è costruito con

arbitrio ed estremo dispregio di qualsiasi norma. L'utilizzazione di detto terreno deve avvenire secondo il piano regolatore approvato con decreto del Capo dello Stato e, per quanto mi riguarda, sarei favorevole all'emendamento del senatore Banfi, secondo il quale il Comune dovrebbe essere autorizzato a concedere il diritto di superficie per un prezzo che, logicamente, deve essere dichiarato congruo dall'Ufficio tecnico erariale, perchè, come ha detto il Presidente, ogni atto di vendita dell'Ente locale è subordinato ad una valutazione di ordine tecnico dell'Ufficio del genio civile.

Circa il prezzo previsto, vi è da dire che è quello tenuto come base nella zona per terreni analoghi non demaniali; a proposito, poi, della dilazione del pagamento, ritengo che lo Stato, l'Amministrazione finanziaria una garanzia debba averla, non essendo in grado il Comune di offrire entrate tributarie. Con la concessione enfiteutica e con la concessione del diritto di superficie, poi, questo problema viene ad essere superato.

PRESIDENTE. Diverse questioni si presentano al nostro esame; la prima è quella della determinazione dell'area. Specialmente per quello che riguarda la spiaggia è necessario avere le idee chiare e, mentre per una strada l'indicazione risulta più ferma, nella cartina che ho sott'occhio, allegata al disegno di legge, non riesco ad individuare, ad esempio, se il tratto al di là della strada sia tutta spiaggia o, viceversa, se vi siano anche dei mappali definiti. Per cui la questione sollevata dal senatore Trabucchi merita un approfondimento, a meno che tutto non appaia più chiaro nelle mappe.

MURMURA. A me sembra che l'indicazione sia sufficientemente chiara quando si dice che si trasferiscono i fogli di mappa n. 1 e n. 11.

PRESIDENTE. Sì, ma le spiagge non sono disponibili e allora queste mappe n. 1 e n. 11 si riferiscono esclusivamente ai beni che non appartengono al demanio pubblico.

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)62^a SEDUTA (12 novembre 1970)

LI VIGNI. Bisognerà arrivare alla misurazione; finora non ce ne era stato bisogno perchè tutto era dello Stato...

ATTAGUILE, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Non si tratta di una vendita a misura, è una vendita a corpo e in questo caso ritengo che potrebbe essere sufficiente l'indicazione di tre confini e della spiaggia per individuare la zona; è quanto basta anche per il contratto di vendita.

ZUGNO. Prendo atto con piacere di quanto è detto dal sottosegretario Attaguile perchè l'osservazione del senatore Trabucchi, confermata anche dal Presidente, aveva senz'altro fatto sorgere qualche dubbio. Ritengo, però, che il chiarimento fornito dal Sottosegretario, che è anche notaio, sia sufficiente a dimostrare che la formulazione, così come è, può garantire che detto terreno passerà dal patrimonio indisponibile al patrimonio disponibile; questo passaggio certamente non riguarda le parti di spiaggia e il molo, che sono per legge beni indisponibili e che restano, appunto, riservati al Demanio marittimo.

Desidero soprattutto dire due parole su quell'emendamento che ho sentito annunciare a proposito della riserva di superficie. Vi sono 231 mila metri quadrati di cui 46 mila hanno una destinazione a carattere pubblico, mentre il rimanente potrà essere destinato alla amministrazione comunale in diversi modi. In relazione al prezzo si può tener presente che i 143 milioni sono stabiliti in considerazione del fatto che l'area non è tutta edificatoria: vi sono dei metri quadrati destinati a giardini, piazze, eccetera, che saranno suscettibili di notevoli costi. Da ciò mi sembra opportuna l'osservazione del senatore Trabucchi secondo la quale il voler stabilire che il Comune non possa vendere ad un prezzo superiore ha effetto negativo e va contro quella impostazione che abbiamo sempre sostenuto e cioè che i beni passino agli enti pubblici perchè gli enti pubblici possano fare anche una politica edificatoria-urbanistica. Quindi ritengo che il problema della riserva di superficie debba essere superato, e tra l'altro sarebbe la prima volta che

cederemmo il bene demaniale al comune con l'impegno che il comune non possa alienare e fare concessioni. Inoltre, la particolare circostanza in cui si trova questa zona — opportunamente al punto 2 dell'articolo 2 il Comune viene impegnato a sollevare l'Amministrazione finanziaria da ogni obbligo e responsabilità in ordine ai procedimenti giudiziari — provocherà questioni simili a quelle di Punta Sabbioni, dove ci si è trovati di fronte a diritti più o meno ufficiali, più o meno sanzionati, a certe aspettative e a certe violazioni per cui, indubbiamente, il comune di Vibo Valentia dovrà agire con tutta quella sensibilità e cautela che si deve usare verso i cittadini, ma anche tenendo ben fermo il rispetto del piano urbanistico e del piano regolatore. Mi sembra che proprio per queste ragioni il Comune debba avere la piena disponibilità della zona e, dove ritenga di mantenere la superficie, la manterrà; dove ritenga di dover fare concessioni, perchè magari si tratta di una parte che non è suscettibile di altra destinazione, le farà e potrà anche procedere, in quel caso, a vendite.

Pregherei quindi la Commissione di non accettare l'emendamento annunciato perchè potrebbe introdurre pastoie e difficoltà nella urbanizzazione e nella destinazione che il Comune ritenesse, un domani, di dare a questa superficie. Se poi il Comune avrà qualche maggiore entrata rispetto alla spesa sostenuta, credo che questo non potrà che essere visto con simpatia.

BOSSO. Pur considerando i vincoli e gli oneri che dovrà assumersi il Comune, il prezzo di 143 milioni mi pare talmente basso che non so come l'Ufficio tecnico erariale potrà convalidarlo. L'Ufficio tecnico erariale dovrà pur fare delle valutazioni.

SEGNANA, *relatore*. Si tratta di un prezzo simbolico in quanto la vendita viene effettuata a un comune.

ATTAGUILE, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Devo far rilevare un fatto di grande importanza. Il disegno di legge autorizza la vendita al comune di Vibo Valentia di 231.000 metri quadrati, mentre da quanto

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

62ª SEDUTA (12 novembre 1970)

comunica il Ministero della marina mercantile l'area disponibile per la sdemanializzazione è limitata a 142.000 metri quadrati. Si tratta, quindi, di una differenza notevole, ben superiore a quella che potrebbe derivare dalla assunzione come punto di riferimento di una strada anzichè della spiaggia. Ritengo perciò che sia necessaria una misurazione più precisa.

PRESIDENTE. Quindi, sotto questa considerazione vi è l'inevitabile richiesta di un nuovo rinvio della discussione.

ATTAGUILE, sottosegretario di Stato per le finanze. È chiaro che potrei essere d'accordo su tutto meno che sulla cessione di 231.000 metri quadrati anzichè 142.000.

PRESIDENTE. Vi è anche un altro punto da chiarire: il prezzo di lire 143 milioni 300.000 rappresenta un'offerta del comune di Vibo Valentia o l'esito di una stima dell'Ufficio tecnico erariale?

ATTAGUILE, sottosegretario di Stato per le finanze. Come ho già detto all'inizio della discussione, l'Ufficio tecnico erariale non ha potuto effettuare la stima in quanto sostiene di non disporre, in atto, del personale idoneo. Comunque il problema può essere risolto con un emendamento, che mi riservavo di proporre in sede di esame dell'articolo 1, tendente a precisare che la vendita sarà effettuata al prezzo risultante dalla stima da effettuare dall'Ufficio tecnico erariale. Ciò per agevolare l'iter del provvedimento. Tuttavia, se il proponente insiste sui metri quadrati 231.000 anzichè 142.000, data la notevole differenza occorre assolutamente far eseguire una nuova misurazione prima di poter approvare il disegno di legge.

MURMURA. Il problema sollevato dall'onorevole Sottosegretario riguarda una diversa volontà: mentre da parte dell'amministrazione comunale di Vibo Valentia c'è il desiderio di ottenere l'acquisizione di tutta l'area del compendio « Pennello » ossia 231 mila metri quadrati, il Ministero della marina mercantile ne vuol concedere solo una

parte. Non si tratta, quindi, di una differenza nella misurazione ma dell'intenzione del Ministero della marina mercantile di cedere soltanto 142.000 metri quadrati dell'area disponibile.

Per quanto riguarda il prezzo di 143 milioni 300.000 non c'è stata alcuna stima da parte dell'Ufficio tecnico erariale.

PRESIDENTE. Andiamo in ordine di argomentazioni logiche. La prima è che non si discute più se cedere al comune di Vibo Valentia metri quadrati 231.000 del compendio « Pennello » bensì una parte sola di esso, pari a metri quadrati 142.000. Ciò perchè il Ministero della marina mercantile intende appunto considerare non vincolata solo una parte del compendio, quella corrispondente a metri quadrati 142.000. Si tratta di un punto da chiarire, quanto meno nel senso di conoscere le ragioni per le quali il Ministero della marina mercantile ritiene che sdemanializzabili siano soltanto 142.000 metri quadrati dei 231.000 del compendio « Pennello ».

In secondo luogo, siamo in presenza non di una stima ma di un prezzo offerto. A chi ha proposto di prevedere in un secondo momento la fissazione del prezzo devo far presente che nessuna Amministrazione pubblica, tanto meno le amministrazioni comunali, soprattutto se hanno, per ipotesi, il bilancio in disavanzo economico, possono effettuare acquisti a prezzo aperto. Li può fare solo un privato.

ATTAGUILE, sottosegretario di Stato per le finanze. Nel proporre questa soluzione non ho fatto altro che richiamarmi a una procedura che tutti sono d'accordo di adottare per il disegno di legge n. 352 che pure figura all'ordine del giorno della Commissione e che prevede l'autorizzazione a vendere al comune di Venezia vari immobili di proprietà dello Stato.

PRESIDENTE. Ci deve essere una delibera dell'Amministrazione interessata che sia legata a un finanziamento preciso, altrimenti sarebbe una autorizzazione a trattare non a definire. Questo soprattutto nel caso

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

62ª SEDUTA (12 novembre 1970)

che l'Amministrazione comunale sia in disavanzo economico.

Ragione per cui a questo punto mi domando se siamo veramente in grado di passare all'approvazione del disegno di legge in esame. Siccome dobbiamo evitare delibere inesatte, penso sia opportuno concederci un periodo di meditazione, magari stabilendo una data precisa per la ripresa della discussione. Nel frattempo il sottosegretario Attaguile potrebbe invitare l'Ufficio tecnico erariale a non nascondersi dietro la giustificazione di non avere il personale necessario ad eseguire la valutazione di un'area, che non si trova poi in cima al Monte Bianco.

MURMURA. Il problema grosso non è tanto quello della stima quanto della estensione dell'area da vendere.

PRESIDENTE. Certo, per cui l'onorevole Sottosegretario è pregato anche di farsi spiegare le ragioni per le quali il Demanio marittimo riterrebbe di svincolare solo 142.000 dei 231.000 metri quadrati, perchè se si tratta di ragioni fondate il legislatore ne terrà conto; se invece, per ipotesi, fossero ragioni di difficoltà a cedere quello che non serve più, la qual cosa capita non di rado, potremmo anche non tenerne conto.

SEGNANA, *relatore*. Onorevole Presidente, mi sembra che, indipendentemente dal fatto che per me sarebbe disagiata, per una migliore cognizione della situazione potrebbe essere utile che io facessi una visita nella zona.

PRESIDENTE. Ritengo che questo dell'accesso *in loco* del relatore sia un istituto da valorizzare. In questo momento, però, non sono in grado di dire cosa il Regolamento dispone al riguardo.

LIVIGNI. Presidente, in questo momento è importante sapere cosa lo Stato è disposto a vendere. Non possiamo fare una legge con la quale vendiamo qualcosa che invece il Ministero della marina mercantile o della difesa vogliono tenere per servizio pubblico e magari in un secondo momento saremmo costretti a ricomprare.

PRESIDENTE. Io ho chiesto di conoscere la volontà del Demanio marittimo. In teoria, molto in teoria, collega Li Vigni, potremmo accertare, autonomamente come potere legislativo, che un bene è assolutamente inutilizzato e non ha più funzione demaniale. Non lo abbiamo fatto per talune caserme abbandonate e non lo abbiamo fatto in altre occasioni perchè, in definitiva, abbiamo altre cose da fare; ma città grandi che abbiano aree assolutamente inutilizzabili ai fini del Demanio militare e per le quali l'amministrazione militare conserva il pensiero di poter — come si è fatto un tempo — destinare il ricavato all'impinguamento di alcuni capitoli del suo bilancio, ve ne sono ancora. Il Parlamento deve essere molto illuminato a questo proposito perchè corrobberebbe il rischio di esercitare un'azione dannosa credendo, invece, di agire a favore dell'interesse pubblico. A me pare accettabile la proposta secondo la quale l'onorevole sottosegretario Attaguile dovrebbe chiedere al Demanio marittimo le ragioni per cui ritiene di disporre la cessione di non più di 142 mila metri quadrati, ragione che anche noi possiamo conoscere, e successivamente, una volta stabilita l'area, chiedere all'Ufficio tecnico erariale se è in grado di distinguere le due zone.

ATTAGUILE, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Per rispondere alle richieste della Commissione dovrei dire se sono sufficienti le valutazioni del Ministero della marina, cioè se l'area ritenuta tale è utilizzabile ai fini marittimi. Ora, le valutazioni del Ministero della marina dicono che è utilizzabile.

PRESIDENTE. Ma vi devono essere argomentazioni specifiche, ad esempio zone d'approdo od altro.

MURMURA. Conosco la zona: vi sono un panificio e depositi di carburante privati.

PRESIDENTE. Circa, poi, quella che è la valutazione della situazione, torno a dire che una visita del relatore a Vibo Valentia potrebbe essere utile come è stata utile la visita della Commissione a Punta

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)62^a SEDUTA (12 novembre 1970)

Sabbioni dove, da quello che ho sentito dire officiosamente, sono state riscontrate con chiarezza molte cose che apparivano velate. Per cui l'utilità di questo sopralluogo la vedo, anche se, ripeto, mi riservo di individuare gli strumenti procedurali attraverso i quali soddisfare questa esigenza.

So che lei, collega Murmura, rimane deluso, ma ritengo che procedendo così arriveremo ad una conclusione veramente equa. In seguito penso che l'onorevole sottosegretario Attaguile non avrà nessuna difficoltà a raccomandare una certa rapidità di procedura.

MURMURA. Mi rendo conto delle difficoltà che la Commissione incontra nell'esame della questione perchè non conosce la zona e si pone interrogativi che io non mi pongo perchè so come stanno le cose. Mi auguro che l'Ufficio tecnico erariale faccia il suo dovere; so che ultimamente vi è stato un cambiamento, è stato sostituito il capo che ormai aveva una certa età, ma la Commissione potrebbe prendere una decisione indipendentemente dalla questione della stima. Mi permetto ancora di sollecitare in questo senso la Commissione perchè il comune non può fare strade, le reti idrico-fognanti sono inesistenti, perchè insomma esiste una situazione di caos creata dal Demanio stesso; vi saranno, a dir poco, 300 controversie alla Capitaneria di porto!

SEGNANA, *relatore*. Se devo compiere il sopralluogo, vorrei essere autorizzato a prendere contatti con il capo dell'Ufficio tecnico-erariale e con l'intendente di finanza. Però vorrei che la mia visita fosse preceduta da una lettera della Commissione o addirittura della Presidenza del Senato, dalla quale risulti che vado a Vibo Valentia non come semplice parlamentare ma come rappresentante della Commissione.

PRESENTE. Penso che la lettera dovrebbe essere scritta dalla Presidenza del Senato o, se delegata, dalla Presidenza della Commissione. Il senatore Segnana intende recarsi ad effettuare il sopralluogo prima o dopo che l'onorevole sottosegretario Attaguile avrà ottenuto i dati richiesti?

SEGNANA, *relatore*. Mi terrò in contatto con l'onorevole Sottosegretario e di comune accordo fisseremo la data del mio viaggio.

PRESENTE. D'accordo. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta

Discussione congiunta e rinvio dei disegni di legge:

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 11 aprile 1968, n. 575, 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 per l'anno finanziario 1968 » (69);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1968, numero 1140, 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 l'anno finanziario 1968 » (390);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1968, numero 1141, 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 l'anno finanziario 1968 » (391);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 3 settembre 1968, n. 1078, 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 l'anno finanziario 1968 » (392);

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

62ª SEDUTA (12 novembre 1970)

- « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1968, numero 1268, 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 l'anno finanziario 1968 » (483);
- « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 dicembre 1968, numero 1276, 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 l'anno finanziario 1968 » (484);
- « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1969, n. 406, 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 per l'anno finanziario 1969 » (827);
- « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1969, numero 985, 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 l'anno finanziario 1969 » (1136);
- « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1969, numero 984, 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 l'anno finanziario 1969 » (1137);
- « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 1969, numero 926, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, nu-

mero 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1969 » (1138);

- « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 3 febbraio 1970, numero 48, 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 l'anno finanziario 1970 » (1164);

- « Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 4 maggio 1970, n. 314, 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 per l'anno finanziario 1970 » (1324)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione di 12 disegni di legge riguardanti la convalidazione di decreti per prelevamenti dai fondi di riserva.

Data l'entità della materia dei dodici disegni di legge, propongo che la discussione generale di essi avvenga congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Dichiaro, pertanto, aperta la discussione generale sui disegni di legge.

Nel dare la parola al relatore, senatore De Luca, lo prego di ricordare la questione che con lodevole costanza il nostro vice presidente Fortunati — il quale stamane non partecipa ai lavori della nostra Commissione perchè impegnato in un'altra — ha sempre sollevato, anche se con esito non favorevole, ma che oggi dovremmo, almeno a mio avviso, risolvere in un senso o nell'altro, così come la Commissione riterrà di decidere.

Faccio infine rilevare che, dei dodici disegni di legge in discussione, i primi sei si riferiscono a spese impreviste sostenute nell'anno finanziario 1968, dal settimo al de-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

62ª SEDUTA (12 novembre 1970)

cimo a spese sostenute nel 1969 e gli ultimi due a spese sostenute nel corrente anno.

D E L U C A , *relatore*. Ringrazio l'onorevole Presidente di aver ricordato gli esercizi finanziari ai quali si riferiscono i disegni di legge in esame e di aver dato l'avvio alla discussione ponendo una questione di principio. Avevo già in animo di rifarmi alle approfondite discussioni cui con regolare puntualità la nostra Commissione ha dato luogo ogni qual volta si è trovata di fronte al problema della convalidazione di decreti di questa natura. Desidero ricordare, in particolare, le discussioni avvenute nelle sedute del 14 ottobre 1964, del 19 maggio 1965, del 22 febbraio 1967 e del 3 marzo 1967, nel corso delle quali la Commissione — come sempre del resto — ha esaminato a fondo i vari aspetti che ineriscono al problema della convalidazione.

L'istituto della convalidazione — per usare l'espressione di cui spesso fa uso il nostro Presidente — non esiste nella Costituzione della Repubblica italiana. Esso è però previsto dall'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ossia dalla legge di contabilità dello Stato, e dall'articolo 136 del relativo regolamento, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

L'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, che disciplina la contabilità generale dello Stato prevede infatti che, per far fronte ad eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio non riguardanti le spese di cui ai precedenti articoli 40 e 41, sia iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze un fondo di riserva per spese impreviste. La prelevazione di somme da questo fondo e la relativa iscrizione ai vari capitoli del bilancio hanno luogo mediante decreti reali — dice sempre l'articolo 42 della legge del 1923 — promossi dal Ministro delle finanze, salvo che per somme superiori a lire 50.000 per ciascun capitolo, nel qual caso le prelevazioni devono essere precedute da una deliberazione del Consiglio dei Ministri. Detti decreti vengono presentati al Parlamento per la convalidazione.

L'istituto della convalidazione è quindi previsto solo dall'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Prima osservazione: che cosa si deve intendere per spese impreviste? Le spese impreviste sono disciplinate dall'articolo 136 del regolamento di attuazione della legge del 1923, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. E precisamente sono quelle che rispondono a queste condizioni: a) che non si possano prevedere in alcun modo o in modo adeguato all'atto della presentazione o della discussione dei bilanci; b) che abbiano carattere di assoluta necessità e non possano prorogarsi senza detrimento del pubblico servizio; c) che non impegnino con un principio di spesa continuativa i bilanci futuri. Le condizioni, dunque, cui devono soddisfare sono quelle che ho richiamato. Nel punto a) si parla di spese che non si possono prevedere in alcun modo o in modo adeguato: le prime sono quelle che non hanno un capitolo corrispondente nei vari capitoli di previsione; le seconde sono invece le spese che hanno un capitolo la cui disponibilità si rivela insufficiente nel corso dell'esercizio.

Ora, nel corso delle sedute di questa Commissione, che io ho richiamato, è stato posto innanzitutto il problema se il Parlamento deve procedere o meno alla convalidazione di detti decreti. Questa è una pregiudiziale di fondo perchè è sembrato alla Commissione che la legge di contabilità dello Stato e il relativo regolamento non trovino una adeguata corrispondenza nelle norme costituzionali.

Infatti, la Costituzione prevede due casi nei quali il potere legislativo opera in maniera completa dal punto di vista dell'efficacia legislativa: il caso cioè della legge delega e il caso dei provvedimenti legislativi adottati dal Governo. Il caso delle leggi delegate è disciplinato dall'articolo 76 della nostra Costituzione, che recita: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ». Il Parlamento tante volte ha fatto uso di questo articolo, delegando al Governo la facoltà di emanare leggi.

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

62ª SEDUTA (12 novembre 1970)

Nel corso della discussione sono affiorate due posizioni, una favorevole alla configurazione delle convalidazioni tra i decreti e le leggi delegate, un'altra favorevole alla collocazione delle convalidazioni stesse nell'ambito dell'articolo 77 della Costituzione che riguarda i provvedimenti aventi forza di legge. Cosa si può osservare in merito? L'articolo 77 dice che debbono ricorrere casi straordinari di necessità e di urgenza, viceversa l'articolo 136 del regolamento, che ho prima richiamato, stabilisce che queste spese impreviste sono tali quando abbiano carattere di assoluta necessità e non possano prorogarsi senza detrimento del servizio pubblico. Mi sembra che qui siamo in un campo più ristretto, ossia che le spese impreviste sono relative al pubblico servizio e solo in relazione a casi di assoluta necessità. Ma i casi di assoluta necessità evidentemente, secondo il mio parere, non pongono necessariamente la condizione di straordinarietà. Abbiamo visto quello che è avvenuto con il famoso decretone e con il decreto per l'alluvione di Genova; ebbene, l'alluvione è un fatto straordinario, non previsto, non prevedibile e bisognava certamente provvedere, ma un caso di necessità normale non è necessariamente un caso di straordinarietà. D'altra parte, con un decreto emanato a norma dell'articolo 77 si provvede nella maniera più ampia non solo nei confronti dei pubblici servizi ma si provvede (come si è provveduto) per ripristinare le opere pubbliche distrutte, per stabilire moratoria per pagamenti, dilazioni nelle scadenze, per pronto soccorso, per contributi e sussidi per agevolazioni creditizie, e si provvede anche al di là dell'esercizio. Mentre l'articolo 136 si riferisce ad una spesa che riguarda l'esercizio e non si protrae per gli esercizi futuri.

Quindi, non sarei favorevole alla proposta di considerare questi decreti, emanati a norma degli articoli 42 e 136 rispettivamente della legge e del regolamento di contabilità, come provvedimenti aventi forza di legge, da convertire in legge entro 60 giorni, e questo anche per un'altra ragione, ossia perchè i provvedimenti previsti dall'articolo 77 operano *ex tunc* ma in maniera provvisoria tanto che se il Parlamento non li

converte in legge decadono proprio *ex tunc*; mentre non c'è nessuna norma che prevede la perdita di efficacia dei decreti adottati a norma dell'articolo 42 per i prelevamenti operati mediante decreto reale dal fondo di riserva. Erano questi, infatti, prelevamenti che, una volta eseguiti, non potevano decadere per mancata convalidazione da parte del Parlamento. Vi è stato anche chi ha teorizzato l'ipotesi che il Parlamento non convalidasse questi decreti, a prescindere dal fatto che la convalidazione è un'operazione che non ha un limite temporale come la conversione in legge. Questi teorici sono arrivati alla conclusione che, nel caso in cui il Parlamento non convalidasse il decreto di prelevamento dal fondo di spese impreviste, il Governo si dovrebbe astenere dal fare ulteriori prelevamenti qualora vi fossero altre disponibilità e si verificassero casi di necessità.

Ecco perchè sarei del parere che i prelevamenti e i conseguenti atti legislativi da parte del Governo possano rientrare fra i provvedimenti delegati. I criteri direttivi e i limiti temporali sono stabiliti dall'articolo 136 del regolamento approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827: spese riferite a pubblico servizio con prelievi totali o parziali, limitati ad un esercizio finanziario.

Ed allora, onorevole Presidente e onorevoli colleghi, propongo alla Commissione, in attesa della riforma della legge di contabilità dello Stato di disciplinare in qualche modo la materia: per esempio introducendo nella legge di bilancio una norma in base alla quale il Governo sia delegato a prelevare dal fondo di riserva per spese impreviste le somme necessarie a soddisfare le eventuali esigenze, nei limiti e ai sensi dell'articolo 42 della legge di contabilità del 1923 o dell'articolo 136 del relativo regolamento. Oppure, se lo si ritenesse necessario, si potrebbe ripetere la norma dell'articolo 76 della Costituzione, esplicitando principi e criteri direttivi ai quali il Governo si deve attenere.

Perciò, dopo il ragionamento che ho cercato di fare, arriverei a questa conclusione e vorrei che su di essa, prima di procedere oltre nella discussione, la Commissione si pronunciasse. Altrimenti, rimanendo quello

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)62^a SEDUTA (12 novembre 1970)

che ho detto allo stato di proposta, dovrei chiedere alla Commissione, in coerenza con quanto da essa espresso in varie occasioni, se si debbano o no convalidare i provvedimenti al nostro esame. Infatti, nel corso delle discussioni che ho già richiamato, la Commissione aveva stabilito di non procedere ad ulteriori convalidazioni finchè il Governo non avesse in qualche modo fatto conoscere il proprio orientamento per provvedere ai problemi che sorsero e che ricorrono in ogni circostanza relativi alle convalidazioni. Se si vuole, io sono pronto anche a passare all'esame dei vari decreti.

B I A G G I . Innanzitutto voglio rallegrarmi col collega De Luca per la chiarezza dell'esposizione e la messa a punto di un problema che è estremamente difficile e tecnico. Non sono uno specialista in materia e parlo a lume di buon senso; ed è in questa veste che vorrei porre una domanda. Mi pare che la proposta possa essere accettata in ordine di principio, ma mi chiedo se sia necessaria una rielaborazione della legislazione in materia di bilancio. Quando approva il bilancio e il fondo di riserva da esso previsto, il Parlamento non stabilisce già implicitamente che dal fondo di riserva il Governo può effettuare prelevamenti secondo le norme che il regolamento prevede? Se così fosse, non ci sarebbe bisogno di una nuova legge.

D E L U C A , relatore. La mia risposta è questa. Inanzitutto con legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire spese, perchè si tratta di una legge formale, mentre per le spese ci vuole una legge sostanziale. Se la legge di approvazione del bilancio contenesse implicitamente una delega, dovrebbe risultare da una norma precisa. Il fatto che vi sia un capitolo che fa riferimento all'articolo 42 della legge di contabilità non significa che esista la norma relativa all'uso di tale capitolo.

Il problema fondamentale è questo. La legge di contabilità risale al 1923, il regolamento al 1924, quindi si tratta di legge e regolamento anteriori alla nostra Costituzione, la quale prevede le due forme di

attività legislativa da parte del Governo elencate agli articoli 76 e 77, ma non quella della convalidazione dei decreti del Presidente della Repubblica. Mi pare che ci troviamo, quindi, di fronte a qualcosa di manchevole, ad un vuoto che deve essere riempito in qualche modo, magari anche nella forma prevista dagli articoli 76 e 77 della Costituzione. Quindi credo che il fatto che esiste un capitolo di per se stesso non comporti l'autorizzazione al Governo all'impiego, in un modo o nell'altro, delle somme da esso stanziate.

S T E F A N E L L I . Abbiamo avuto occasione di occuparci nella passata legislatura di questi decreti e convalidazioni. Sono state sollevate, in quelle occasioni, numerose questioni, che in buona parte ha ricordato il senatore De Luca il quale, come il solito, ha fatto una brillante esposizione ed ha posto la Commissione in condizione di esaminare il problema con cognizione di causa. Spesso il nostro Gruppo ha sollevato questioni di carattere costituzionale in ordine all'articolo 42 della legge di contabilità generale dello Stato e varie volte l'onorevole Colombo, allora Ministro del tesoro, si è impegnato a trattare e risolvere il problema sotto l'aspetto costituzionale. Un esempio lo abbiamo nel dibattito svoltosi alla Camera dei deputati l'8 novembre 1967 presso la Commissione bilancio in sede referente. A prescindere dal fatto che un ramo del Parlamento esamina un disegno di legge in sede referente e l'altro in sede deliberante...

P R E S I D E N T E . Già ne abbiamo avuti di questi casi: ogni ramo del Parlamento opera una sua valutazione politica e ad essa si uniforma.

S T E F A N E L L I . A parte questo, leggiamo a pagina 9 del resoconto stenografico della seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati in data 8 novembre 1967 — non ho il testo delle dichiarazioni fatte al Senato — che l'onorevole Colombo, dopo aver premesso che il Governo ha una propria posizione ben

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)62^a SEDUTA (12 novembre 1970)

precisa sugli aspetti costituzionali dell'articolo 42 della legge di contabilità generale dello Stato (posizione che si riserva di illustrare se e quando il Parlamento dovesse decidere di inoltrarsi nella questione), dichiarò che non si opponeva alla proposta di soprassedere sulla questione di principio, poichè di essa si sarebbe potuto tenere eventualmente conto durante il successivo esame da parte dell'Assemblea degli altri disegni di legge all'ordine del giorno. Invano abbiamo chiesto varie volte di esaminare il problema sotto l'aspetto costituzionale, anche perchè da alcuni è stata espressa l'opinione che si tratta di una convalidazione non soggetta ad approfondimento da parte del Parlamento in quanto atto amministrativo del Governo.

A questo punto mi domando: se si tratta di un atto amministrativo, che bisogno c'è di chiederne la convalida al Parlamento? Non mi risulta, infatti, che atti amministrativi siano soggetti a convalida, in quanto rientrano nella discrezionalità del potere esecutivo. Il fatto stesso che i docenti in argomento sono soggetti alla convalida sta a dimostrare che non si tratta di atti amministrativi ma di qualcosa di più. Ora però, allo stato delle cose, la questione non è stata risolta, e almeno noi del Gruppo comunista vorremmo che non si procedesse in questa maniera ma che si procedesse ad un esame del merito rimandando a domani la esplicazione della procedura. In conclusione, ci troviamo di fronte a queste spese che sono state fatte a bilanci già chiusi e, alla fine, anche quando il Parlamento disapprovasse, ci troveremmo dinanzi alla necessità di un atto di sanatoria e non è su questa via che possiamo affrontare i problemi dello Stato. Poi, la necessità e l'urgenza, ad un dato momento, vengono a mancare non solo per quello che dice la Corte dei conti, ma anche per quello che aggiunge il ministro Colombo, continuando nel suo intervento, allorchè rileva come l'osservazione della Corte dei conti sulla mancanza dei requisiti della non continuità e della imprevedibilità della spesa per taluni decreti di prelevamento potrebbe essere accettata. Il perchè risulta dagli stessi prov-

vedimenti che stiamo per esaminare; per esempio il disegno di legge n. 1324, uno qualunque che ho sottomano, che relazione ha con la necessità e l'urgenza? Alla pagina 2 di questo disegno di legge si legge: « assegnazione necessaria per assicurare la continuità dell'assistenza per le popolazioni della Sicilia », poi ancora: « affitti di locali in relazione ad occorrenze prima non prevedibili », eccetera. Ma queste voci le troviamo anche nelle variazioni di bilancio, proprio quando, alla fine dell'anno, il Governo presenta il provvedimento concernente le variazioni del bilancio dello Stato e dice che certe uscite devono essere adeguate. In questo caso, come in altri, non si tratta di un primo provvedimento urgente per alluvione o disastro nazionale, bensì di assicurare la continuazione dell'assistenza alla popolazione.

Il nostro pensiero lo abbiamo espresso altre volte e lo confermiamo: anzitutto vogliamo definire la questione di principio e in secondo luogo, allo stato delle cose, non possiamo approvare in Commissione, in sede deliberante — pur riuscendo a comprendere la necessità dell'Assemblea di non sovraccaricarsi di lavoro —, questioni che investono problemi costituzionali di un certo livello.

M A S C I A L E . Mi pare che giunti a questo punto, onorevole Presidente, dobbiamo porre una pregiudiziale. Non sono affatto convinto della cauta esposizione del senatore De Luca, il quale tra i « se » e i « ma », pur facendo delle concessioni, alla fine ci propone l'approvazione.

D E L U C A , relatore. Debbo interromperla perchè quello che dice non è esatto. Io non ho detto quanto lei mi attribuisce.

M A S C I A L E . Allora non faccio altro che accettare la sua precisazione e andare oltre. Senza entrare nel merito di tutte queste legghine, non si può prescindere dalla questione di principio che è stata ribadita poc'anzi dal senatore Stefanelli e sulla quale lo stesso signor Presidente non può non essere d'accordo. Si ravvisa in questi

casi la necessità di un decreto, sia pure limitato a fatti specifici, per spese imprevedute? La cosa strana è che queste spese sono ricorrenti. Per ricorrere al decreto, senza fare disquisizioni di natura giuridica, devono sussistere i motivi dell'urgenza e della straordinarietà, altrimenti viene meno il requisito della imprevedibilità; se le spese sono imprevedute per un anno, l'anno successivo dobbiamo dare spiegazioni sufficienti per motivare il perchè della emanazione di un decreto ad esse relativo. Voi chiedete dopo due o tre anni la convalida per un decreto emesso nel 1968, ma da un punto di vista amministrativo — e stiamo amministrando le cose dello Stato, di tutti i cittadini — correttezza vuole che tutto venga sistemato nell'esercizio successivo e si diano le più ampie spiegazioni e non le solite spiegazioni che urgono quando si devono far passare i provvedimenti, come è avvenuto, stando alla lettura che ci ha fatto il senatore Stefanelli, degli impegni assunti dal ministro Colombo. E chi sa anche che venendo meno a certe norme che disciplinano la contabilità dello Stato non si corra il rischio di qualche punizione; non c'è immunità parlamentare in questo campo e chi disattende a certe norme è punito; è dal 1967 che si profila la possibilità di questa punizione. Oggi ci chiedete un voto in Commissione, ma vi sembra che sia una cosa da chiedere? Perchè volete sfuggire al dibattito in Aula? Viene in mente che le vostre cautele, manifestate dalla maggioranza (senza fare un riferimento particolare alla persona del senatore De Luca o del Presidente della Commissione) tendano felpatamente, con cautela, con circospezione a liquidare un problema così grosso. Nel 1967 lo stesso Ministero del tesoro non poté sfuggire alla analisi stringata dell'opposizione e anche di alcuni settori della maggioranza e dovette pervenire alla conclusione che doveva cessare un ricorso che non si giustificava, che nemmeno esiste.

Ma non è soltanto questo il problema. La convalida di un decreto è una prassi che non esiste. Insomma, c'è un contrasto: se, infatti, un decreto ha efficacia immediata poichè è firmato dal Presidente della Repubblica, noi poi che cosa dobbiamo con-

validare entro un certo arco di tempo? Una inadempienza, una violazione aperta sotto tutti gli aspetti di prassi legislativa, di natura giuridica e di natura costituzionale!

Mi pare dunque che non possiamo assolutamente dare il nostro assenso a questo sistema. Signor Presidente, so che lei dirige i lavori della Commissione con obiettività: ci deve quindi consentire che questi problemi siano affrontati una volta per sempre in Aula, non accettando le tesi della maggioranza o della Presidenza del Senato. Non siamo sovraccarichi di lavoro; ma, anche se non lo fossimo, questi sono problemi di una tale esplosione da meritare un approfondito dibattito e un giudizio definitivo da parte dell'Assemblea.

Per questi motivi, onorevoli colleghi, anche il mio Gruppo non può che esprimere, non un voto negativo perchè questo è implicito, ma la decisa volontà che questi problemi siano esaminati in Aula, perchè è lì che dobbiamo affrontarli apertamente per sentire qual è l'intenzione del Governo, senza stare a pensare se si tratta del primo o secondo o terzo o quarto o quinto Governo di centro-sinistra. Il Governo deve dirci chiaro e tondo quali sono le sue intenzioni in ordine alle cose amministrative dello Stato, che sono quelle cui noi più teniamo gelosamente.

P R E S I D E N T E . Se nessuno domanda la parola, vorrei fare alcune considerazioni.

Il Governo ha presentato tempestivamente i disegni di legge in oggetto: il primo, n. 69, il 23 luglio 1968; il secondo il 30 dicembre 1968 e l'ultimo, n. 1324, il 26 agosto 1970. Se vi è un ritardo nel loro esame, è dovuto alla circostanza che la Commissione finanze e tesoro voleva, sotto un certo aspetto, raccoglierne alcuni e sotto un altro aspetto risolvere definitivamente, non nel merito di ogni singola spesa contemplata dal decreto ma nella forma del provvedimento, la questione sorta a suo tempo e della quale si parla. Il primo verbale è del 25 settembre 1963; passiamo poi al 17 ottobre 1963, al 14 ottobre 1964, al 19 maggio 1965, al 22 febbraio 1967, al 3 marzo 1967.

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

62ª SEDUTA (12 novembre 1970)

La seconda considerazione da fare è questa: abbiamo noi la facoltà di esaminare questi provvedimenti in sede legislativa? Il quesito è stato risolto dal Presidente del Senato, che era stato interpellato dalla Commissione a questo proposito. Nella seduta del 3 marzo 1967 il Presidente Bertone aveva infatti chiesto, su mandato preciso della Commissione, se era da ritenersi legittima l'assegnazione in sede deliberante e il Presidente del Senato, in data 2 marzo 1967, così ha risposto:

« Onorevole collega,

rispondo alla lettera del 22 febbraio ultimo scorso nella quale ella solleva la questione dell'*iter* procedurale dei disegni di legge di convalidazione dei decreti presidenziali per prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste.

La problematica che la disciplina di tale materia ha agitato è ben nota e coinvolge delicate questioni di diritto costituzionale che non hanno trovato ancora in dottrina una pacifica definizione: così la compatibilità del disposto dell'articolo 42 della legge di contabilità con la sopravvenuta normativa costituzionale e la natura stessa dei decreti di prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste, il carattere della convalida e gli effetti dell'eventuale diniego della convalida medesima. Ma varcherei i limiti del quesito da lei posto se mi addentrassi nella trattazione dei problemi di ordine costituzionale sopra accennati, i quali, d'altronde, esulano dalla competenza della Presidenza del Senato.

La questione procedurale da lei sollevata riguarda unicamente l'applicazione o meno ai casi in esame del disposto del primo comma dell'articolo 26 che prescrive l'assegnazione in sede referente dei disegni di legge di approvazione di bilanci e consuntivi.

Come ella stessa ricorda, tale norma è stata sempre interpretata in senso restrittivo, assoggettando ad essa soltanto i disegni di approvazione dei bilanci, i rendiconti e le note di variazione e non anche i progetti di legge arrecanti singole modifiche agli stanziamenti già approvati. A questi ultimi vanno appunto assimilati i decreti di prelevamento, i quali non incidono sulle risultanze finali

del bilancio, ma operano all'interno del bilancio stesso su un capitolo da questo previsto e approvato dal Parlamento, quali provvedimenti di specificazione dell'accantonamento genericamente predisposto in base ad una attribuzione di competenza operata dalla legge di contabilità ed implicitamente confermata dal Parlamento in occasione del voto dei singoli bilanci. La validità di tale attribuzione di competenza è stata anche di recente riconfermata dal legislatore quando, con legge 5 novembre 1964, n. 1172, ha autorizzato il Governo ad effettuare prelevamenti dal fondo di riserva per spese impreviste per i pagamenti dei contributi a carico del Governo italiano ai sensi del Trattato della CECA.

Sul piano giuridico regolamentare, dunque, mi sembra che non si possa affermare che i disegni di legge di convalida debbano necessariamente rientrare tra quelli che, in base all'articolo 26 del Regolamento, devono seguire la procedura normale di approvazione e non quella decentrata.

Altra può essere la conclusione qualora il problema sia osservato da un punto di vista meramente politico, accentrando il discorso sull'opportunità che un'attività di controllo, come quella che si esercita nel deliberare le convalidazioni, sia svolta in Aula, anzichè in Commissione. Su questo piano, ovviamente, le valutazioni possono essere opinabili, e aggiungerei che potrebbe anche ritenersi inopportuna una decisione di massima che escluda o prescriva la sede deliberante in ogni caso, dovendosi in concreto valutare l'importanza e i riflessi di ordine economico e politico che ogni singolo disegno di legge di convalidazione porta con sè.

In conclusione ritengo che l'indirizzo fin qui seguito dalla Presidenza nel corso di quattro legislature possa essere mutato (come è accaduto alla Camera dei deputati) soltanto se si manifestino sufficienti consensi sull'opportunità di gravare l'Assemblea di un ulteriore onere che in tanto può trovare giustificazione in quanto valga a consentire la realizzazione di un controllo sulla spesa pubblica più vasto e approfondito di quello

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

62ª SEDUTA (12 novembre 1970)

sin qui condotto egregiamente in Commissione ».

Seguono altre considerazioni che non sono pertinenti all'oggetto al nostro esame.

Per quanto riguarda, dunque, la considerazione di carattere regolamentare, debbo dire che la Commissione si è conformata all'avviso espresso dal Presidente del Senato nella lettera di cui ho dato lettura.

Rimangono però altre considerazioni. Talune sono di merito. Noi dobbiamo, come Parlamento, esaminare decreti di convalidazione di spesa, essendo assai incerta la natura dei decreti stessi ed essendo ancora molto dubbia la conseguenza che una non convalida di tali decreti potrebbe avere sui bilanci.

Debbo anzitutto osservare che l'iniziativa di convalida, se così posso dire, deriva da una legge ordinaria, esattamente il regio decreto-legge 18 novembre 1923, n. 2440, cioè la legge della contabilità generale dello Stato, il cui articolo 42, al terzo comma, recita: « I decreti emanati in base allo stesso... , vengono presentati al Parlamento per la convalidazione ». Di quali decreti si tratta? Dei decreti per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio. Qui non siamo nel caso delle spese previste dall'articolo 40 o 41. Dice lo stesso articolo: « per eventuali deficienze nelle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui agli articoli 40 e 41, è iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro un fondo di riserva per le spese impreviste ». È chiaro, dunque, che tra le spese impreviste si devono considerare quelle relative alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio.

Devo dire che sulla, diciamo così, analogia tra il titolo del fondo « spese impreviste » e la prima riga dell'articolo che dice: « eventuali deficienze nelle assegnazioni dei bilanci », la dottrina ha molto variato. Non pochi colleghi sono intervenuti in merito e anch'io mi sono espresso diverse volte sull'argomento.

Ho trattato il tema nella seduta del 22 febbraio 1967. Non sto a rileggere quanto dissi allora; mi limito a ricordare che la Commissione fu d'accordo su questa impostazione,

e cioè che anche le deficienze di stanziamenti in bilancio danno diritto a prelievi dal fondo, che — però — sono sottoposti al Parlamento per la convalida.

Una lunga discussione sulla convalida vi era stata anche, in sede di Commissione, il 14 ottobre del 1964. In tale sede, nel corso di altro mio intervento, osservai che l'istituto della convalida non esiste nella nostra Costituzione, ma esiste una norma (che, naturalmente, il Parlamento può sempre cambiare), che deriva dalla legge di contabilità, la quale precisa che questi decreti debbono essere convalidati.

Nella seduta del 22 febbraio del 1967, il compianto Presidente Bertone, ricordò una pubblicazione posteriore alla nostra discussione del 1964, e precisamente il libro « Tecnica di bilancio e controllo della pubblica finanza » del professor Cozzi, dell'università di Bologna, del quale lo stesso Presidente Bertone volle fosse inserito un brano negli atti della Commissione. In esso si dice:

« I decreti con i quali sono effettuate le prelevazioni dei fondi di riserva sono soggetti a convalidazione da parte del Parlamento (convalidazione che nasce da una legge, non dalla Costituzione). In sostanza al Governo viene attribuito lo strumento per provvedere alle esigenze improvvise e urgenti che abbiano a manifestarsi durante l'esercizio.

L'uso che il Governo fa di tale strumento è però assoggettato al controllo specifico e diretto del Parlamento, il quale lo esercita appunto attraverso l'istituto della convalida.

Sul contenuto giuridico di tale istituto si è molto discusso, senza che si sia pervenuti a conclusioni univoche.

La stessa legge di contabilità generale dello Stato, la quale prescrive la presentazione dei decreti in parola al Parlamento per la convalidazione di essi, nulla stabilisce per il caso che tale convalidazione venga negata.

Opinione prevalente è che la convalida o meno del decreto di prelevazione non incide sulla efficacia giuridica di esso. La prelevazione è valida e definitiva per effetto del decreto che l'ha disposta, difformemente dal caso del decreto-legge, per il quale il diniego della conversione in legge comporta di per sé la decadenza *ex tunc* della definitiva effica-

cia per i provvedimenti di che trattasi, la quale in tal senso è istituita; ne conseguentemente può ritenersi sottintesa nel vigente ordinamento giuridico.

Allorquando il diniego della convalidazione comporta l'annullamento della prelevazione già disposta con effetto giuridico del ripristino della situazione preesistente alla emanazione del decreto di prelievo, un opportuno rispetto della volontà del Parlamento insita nel diniego suggerirebbe che le somme ancora disponibili sulle assegnazioni disposte dal decreto di prelievo non fossero ulteriormente autorizzate dalle amministrazioni.

Anche tale conseguenza, peraltro, ben di rado potrebbe concretarsi in pratica, data la natura delle occorrenze per le quali si possono effettuare i prelievi, la quale comporta esborsi immediati. Di guisa che allorquando il Parlamento esamina il provvedimento di convalida, perchè le vigenti norme stabiliscono termini appositi, come del pari non sono stabiliti speciali termini per la presentazione del relativo disegno di legge da parte del Governo, in linea generale le somme che hanno formato oggetto del prelievo sono già state erogate per i fini ai quali il prelievo era inteso. Il rifiuto della convalida assume quindi solo un valore politico per l'apprezzamento negativo che il Parlamento fa del modo in cui il Governo ha utilizzato la facoltà ad esso attribuita di disporre del fondo di riserva di che si tratta.

Il contenuto politico del diniego va comunque inteso alla stregua della limitata portata dei decreti in discorso, onde ben di rado esso potrebbe dar luogo a conseguenze di rilievo (ben di rado non vuol dire che non possa dar luogo). Dell'orientamento parlamentare insito nel rifiuto il Governo dovrà comunque avere norma nell'ulteriore utilizzo del fondo in esame ».

Debbo dire, comunque, che anche io condivido il parere espresso dal nostro relatore (il quale ha una particolare competenza nella materia, e non solo per essere stato a lungo Sottosegretario al tesoro) e cioè che bisogna uscire da questa situazione di incertezza. Vi è una legge secondo la quale sono sottoposti al Parlamento per la convalida, (istituto non esistente nella Costituzione, ma esistente nella legislazione ordinaria), decreti

per i quali in fondo lo stesso Parlamento non ha che la possibilità di esprimere un apprezzamento politico, non potendo, secondo la dottrina esistente (e che è pochissima in proposito), cambiare l'oggetto del provvedimento in sede di convalida.

Io debbo dire che un successo, se è consentito usare questa espressione, noi l'abbiamo già conseguito. A noi sono giunti alcuni decreti da convalidare, nei quali non era neanche iscritta la formula « sentito il Consiglio dei ministri ». Si è discusso a questo proposito. E tutti i decreti che oggi sono da noi esaminati, successivamente alle nostre considerazioni di allora, recano la formula « sentito il Consiglio dei ministri ». È evidente che nel « sentito » è insita la richiesta di un consenso, dato che per nessuno di questi decreti appare che il Consiglio dei ministri abbia espresso parere negativo.

Occorre però uscire da questa situazione. E allora proporrei di limitare, oggi, il nostro esame al merito e rinviare il seguito della discussione ad una prossima seduta, alla quale sarà presente anche il collega Fortunati, che è stato il primo, qui, a sollevare la questione. Ricordo che anche nella seduta del 1964 della Commissione finanze e tesoro della Camera, Commissione della quale ero allora Presidente, la questione non fu risolta, in quanto si ritenne necessario un approfondimento della materia.

Noi abbiamo già fatto un gesto coraggioso in occasione del primo cosiddetto « decreto-ne »: abbiamo indotto il Governo a cambiare le premesse con un ordine del giorno presentato dal collega Fortunati e da me.

Limitiamo, dunque, per ora il nostro esame al merito e rinviando ad altra seduta, sollecita (me ne assumo l'impegno), la decisione se dobbiamo o no cambiare le premesse. Io non mi sento di affrontare senza la presenza del collega Fortunati la mutazione del preambolo di tutti questi decreti.

Sono stato certamente lungo e non so se sono stato sufficientemente chiaro. Ma, ripeto, bisogna alla fine uscire da questa situazione.

M A S C I A L E . Io voglio luce e chiarezza in questo labirinto di interpretazioni. Perchè non esaminiamo questi decreti che sono

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

62ª SEDUTA (12 novembre 1970)

iscritti all'ordine del giorno della Commissione? Voi non potete assolutamente, anche se siete della maggioranza, venir meno alla correttezza.

Noi non possiamo accettare l'interpretazione che è stata data dalla massima autorità del Senato dell'epoca, secondo cui la convalida non presuppone un voto. La Commissione deve esprimere un voto. E se questo è sfavorevole, vorrei sapere che cosa succede, signor Presidente.

PRESIDENTE. La situazione resta così com'è.

MASCIALE. Allora, questa scorrettezza, questa violazione il mio Gruppo la farà pesare, e non soltanto in sede politica.

Io non sono affatto convinto, pur apprezzando lo sforzo fatto in questo senso dal Presidente. Capisco che la situazione è molto delicata ma mi consenta, signor Presidente, di non aderire alla sua richiesta se non accettando — non come imposizione — che il problema sia trasferito in Aula e si faccia chiarezza una volta per sempre anche sulla interpretazione da dare. Perchè, se si tratta di convalida senza voto, vuol dire che noi non contiamo niente ed allora non perdiamo tempo ma passiamo ad altri argomenti più importanti che sono iscritti all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Che i decreti non debbano passare dalla Commissione è una tesi che è stata ampiamente sostenuta da alcuni colleghi nelle precedenti legislature, giacchè i prelievi vengono effettuati su un fondo approvato dal Parlamento e avente quel fine. Ma trattandosi di spese che sopravvengono, il legislatore del 1923 ha ritenuto che in ogni caso il Parlamento ne fosse investito con questo istituto della convalida, che, come ha detto bene lei, deve pur avere un suo significato, e non solo politico.

Ora, quando abbiamo pregato l'ufficio legislativo di fare delle ricerche per vedere se dopo il 1945 la dottrina si fosse occupata di questo problema, si è reperito unicamente l'accenno, esplicito però, fatto dal professor Cozzi, dell'università di Bologna.

Ma devo dire anche, collega Masciale, che qui siamo di fronte all'eterno contrasto fra politici e dottrinari: i dottrinari sono convinti che è la dottrina a modellare la realtà, mentre i politici sono convinti che la realtà modella la dottrina; ed ogni qualvolta si fa riferimento al giudizio politico, in fondo non si fa riferimento a qualcosa di aereo, di inesistente, ma ad un qualcosa che determina i fatti dei quali poi dovrà tener conto la dottrina.

Ora, quando dico che la nostra Commissione dovrebbe occuparsi del preambolo, vale a dire della natura del provvedimento prima ancora di approvare il disegno di legge — ma alla presenza del collega Fortunati, non solo per la dottrina della quale egli è ornato, ma anche perchè è stato il primo a sostenere nel nostro ramo del Parlamento questa tesi — non intendo sfuggire al quesito, veramente importante, se siamo qui a fare delle chiacchiere intorno ai decreti di convalida. Potremmo eventualmente, come Commissione, farci proponenti di un disegno di legge in proposito. Io, non come Presidente, ma come membro del Parlamento, e il collega Fortunati non abbiamo avuto difficoltà ad apporre la nostra firma allorchè si è trattato di modificare radicalmente lo stesso modo di presentazione dei decreti-legge previsti dall'articolo 77 della Costituzione e non avrei alcuna difficoltà, come già fece una volta il presidente Bertone, ad appoggiare un disegno di legge che rechi tutte le firme dei componenti la Commissione.

Il problema, dunque, esiste, e ne siamo tutti coscienti. Ringrazio perciò il senatore Masciale, che ha dimostrato anche lui di sentirlo con un intervento in cui ha usato espressioni molto più vivaci delle mie, ma lo assicuro che il problema è sentito da tutti. Ed è proprio per questo che non dico di procedere oggi all'approvazione dei disegni di legge e di chiudere l'argomento, bensì sostengo l'opportunità di limitarci a valutare nel merito ciascuno dei decreti, riservandoci di destinare una prossima riunione alla definizione della natura dei provvedimenti di convalida. Perchè con questo equivoco andiamo avanti dal 1948, da quando, cioè, il Parlamento ha iniziato a funzionare, ed ogni vol-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)62^a SEDUTA (12 novembre 1970)

ta diciamo che bisogna chiarire la questione, ma non lo facciamo mai.

D E L U C A , *relatore*. Vorrei aggiungere alcune parole a quelle che con particolare competenza ha detto l'onorevole Presidente, allo scopo di chiarire i tanti punti rimasti oscuri. Non mi soffermo sulla lettera del Presidente del Senato nè sul pensiero del professor Cozzi perchè mi sembrano entrambi molto chiari. Vorrei soltanto far presente al collega Masciale che l'esame dei disegni di legge, sia affidati ad una Commissione sia all'Assemblea, si conclude sempre con un voto. Evidentemente in Aula il voto ha una base più larga, in quanto c'è la possibilità di una discussione aperta a tutti i colleghi. Comunque, la natura giuridica del voto è sempre la stessa.

Per quel che concerne la sostanza dei provvedimenti in esame, quando le spese sono state sostenute non possiamo far nulla per annullarle.

M A S C I A L E . E allora perchè discutiamo?

D E L U C A , *relatore*. La situazione è quella che è. La vogliamo modificare? Io ho proposto di modificarla e il Presidente Martinelli è stato dello stesso parere, autorevolmente. Quindi modifichiamo la situazione attuale. Ma questo avrà valore per l'avvenire.

Desidero poi fare alcune considerazioni nel merito. Come fa il Governo, di fronte alla necessità, per esempio, di affittare i locali di Via Boncompagni per il Comitato dei ministri del Mezzogiorno, a non spendere anche al di là della disponibilità del particolare capitolo? Esiste quindi la necessità di dare al Governo un certo margine di operabilità, salvo poi chiamarlo a renderne conto al Parlamento. E quando il Governo ne rende conto al Parlamento, in che cosa si sfocia? In un giudizio che è essenzialmente politico. Se vi sono poi delle irregolarità, entriamo in un altro campo, che io non posso prendere in considerazione perchè escludo che ci possano essere delle irregolarità.

Ma voglio far osservare anche un dato di fatto di natura quantitativa. Prendiamo il bi-

lancio del 1968. Qual era la somma stanziata in ossequio all'articolo 42 della legge di contabilità? Otto miliardi. Nel 1969 essa è rimasta tale, e così dicasi per il 1970.

M A S C I A L E . Si tratta di una spesa fissa, quindi.

D E L U C A , *relatore*. No, non è una spesa fissa. Difatti quali sono stati i prelevamenti effettuati da questo stanziamento costante di 8 miliardi di lire? Per il 1968 abbiamo 6 decreti per una spesa complessiva di 5.341.000.000 di lire, quindi nettamente inferiore agli 8 miliardi disponibili. Nel 1969 sono stati prelevati 6.440.000.000; nel 1970, fino a questo momento, 2.196.000.000.

Comunque, altro è esaminare nel merito i singoli decreti come ha fatto il collega Stefanelli — e allora uno può dire benissimo: per me questa non è una spesa imprevista — altro non ammettere il principio che il Governo possa avere un margine di operabilità. Aggiungo che qualche volta si tratta di operare su un capitolo aumentandolo, qualche altra di istituirne uno nuovo. Se un capitolo si presenta nel progetto di bilancio originario aumentato rispetto all'anno precedente, la modifica sarà oggetto di esame da parte del Parlamento, ma l'impiego delle disponibilità di questo capitolo è sempre un atto non arbitrario, ma rimesso al giudizio del Governo.

M A S C I A L E . In materia di contabilità non ci sono atti discrezionali.

D E L U C A , *relatore*. Non ho detto questo. È un atto, ho detto, che compie il Governo, stabilendo, per esempio, attraverso i pareri dei propri uffici, se un certo fitto sia congruo o no. Una volta presa la decisione, il Governo impegna la spesa. Quando interviene il Parlamento? In due momenti: dell'approvazione del bilancio e del rendiconto. Quindi il giudizio del Parlamento c'è. E la delega — io ho concluso per la possibilità di operare con delega — può conferirgli anche certi criteri e norme di natura ancor più restrittiva e cautelativa se si vuole, ma per me la delega costituisce un atto indispensa-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)62^a SEDUTA (12 novembre 1970)

bile per uscire da questa situazione e per dare ordine e chiarezza insieme a senso di realismo a tutta la materia.

M A S C I A L E. Non vorrei che il senatore De Luca fosse convinto di avermi convinto: non mi ha convinto, perchè non poteva. Quando gli ho fatto, con molto garbo conoscendo la sua sensibilità, l'osservazione che si trattava oramai di una spesa fissa, ha risposto: no, perchè degli 8 miliardi disponibili sono state prelevate somme inferiori nei vari esercizi, a dimostrazione che vi sono eccezionalità imprevedute. Senatore De Luca, proprio qui ci siamo scandalizzati di come il Governo fece ricorso a un finanziamento di 50 milioni con uno storno. Osservammo che non era giusto prendere delle somme destinate ad uno scopo e impiegarle per un altro. La risposta fu: non ci sono altre disponibilità finanziarie.

Eppure anche quella era una spesa impreveduta che si doveva finanziare; si ricorse allo storno al bilancio degli interni, alla voce « vigili del fuoco ».

S T E F A N E L L I. Comunque, noi non possiamo scindere il nostro voto avendo riguardo da una parte alla questione di merito e dall'altra alla questione politica. In questo senso, secondo quanto anche altri giuristi hanno espresso, dagli atti della Commissione (ho qui il bollettino del 3 marzo 1967) appare la possibilità di modificare la prassi conseguita in relazione al rilievo politico-finanziario dei singoli provvedimenti.

Abbiamo stabilito che si tratta di provvedimenti di vera e propria modificazione della legge di bilancio. Mi pare che allora ci troviamo di fronte ad una scelta: o dobbiamo sopprimere l'articolo 42 per la parte che riguarda la convalida del Parlamento e quindi consideriamo l'atto come atto amministrativo puro e semplice o dobbiamo modificare la legge di bilancio e la legge Curti del 1964.

P R E S I D E N T E. La cosiddetta « legge Curti » è una delle tante leggi di modifica del regio decreto del 1923.

S T E F A N E L L I. Certo, come dice lei, ci sono molte altre leggi che concorrono, come strumento, all'amministrazione del bilancio, ma ad un certo momento il Governo deve dire cosa intende fare e se il suo pensiero è arrivato a maturazione per cui vuole considerare l'atto come atto amministrativo e procedere alla soppressione di quel comma dell'articolo 42, oppure vuole stabilire che non si tratta di spese alla pari con altri capitoli di spesa, ma piuttosto di una delega per i casi di urgenza. In questi casi non si può parlare di delega, non si può parlare di una cambiale in bianco; possono capitare questioni urgentissime, terremoti, alluvioni e via di seguito, per cui ci si trova nella necessità di far fronte a diversi problemi, ma allora l'atto deve essere necessariamente atto amministrativo non atto di natura politica. Se poi vi fosse una terza via da seguire, sarei grato al Sottosegretario se ci volesse anticipare il pensiero del Governo affinché nella discussione che seguirà prossimamente se ne possa tener conto.

P R E S I D E N T E. Il Governo potrà esprimere la sua opinione quando la Commissione avrà fatto delle proposte, ma nessuno, a quanto mi risulta, ha fatto ora delle richieste; mi dispiace che sia assente il collega Fortunati perchè la formula da lui proposta — che ora non mi sovviene — era veramente opportuna.

B O R G H I, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Certamente si tratta di una proposta precisa alla quale, però, mi dispiace di non poter dare un'altrettanto precisa risposta perchè si tratta di materia non di mia competenza.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,30.