

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 10 DICEMBRE 1970

(70^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MARTINELLI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione congiunta e approvazione:

« 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. 911, 915, 916, 917, 920, 921
DE LUCA, *relatore* . . . 913, 915, 916, 918, 920
FORTUNATI . . . 913, 915, 916, 917, 918, 919, 920
FRANZA 919, 920
ZUGNO 916, 917, 920

Seguito e rinvio della discussione congiunta:

« Provvedimenti per gli invalidi per servizio, per i loro congiunti e per i congiunti dei caduti per servizio » (536) (*D'iniziativa dei senatori Vignolo ed altri*);

« Provvidenze per gli invalidi per servizio e loro congiunti » (1358):

PRESIDENTE 922, 924, 926
FERRARI-AGGRADI, *ministro del tesoro* 923, 925, 926
FORTUNATI 926
ZUGNO, *relatore* 923, 925, 926

La seduta ha inizio alle ore 10,20.

Sono presenti i senatori: Baldini, Belotti, Biaggi, Borsari, Cagnasso, Cifarelli, De Luca, Fada, Ferri, Fortunati, Franza, Li Vigni, Martinelli, Masciale, Pirastu, Segnana, Soliano, Trabucchi, Valsecchi Athos, Zugno.

Intervengono il ministro per il tesoro Ferrari-Aggradi ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Schietroma.

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

Seguito della discussione congiunta e approvazione 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,

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

70ª SEDUTA (10 dicembre 1970)

- 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, 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, 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 » (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 il seguito della discussione 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, 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 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 riser-

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)70^a SEDUTA (10 dicembre 1970)

va 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 24 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 di-

cembre 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).

Ricordo che nella seduta del 12 novembre scorso il collega De Luca espose un'ampia relazione. La successiva discussione diede luogo ad una approfondita disamina dei problemi e in quell'occasione fu ricordato che la nostra Commissione, soprattutto per la particolare iniziativa del collega Fortunati, ebbe altre volte a fare osservazioni circa il preambolo che i vari provvedimenti di convalidazione recano. Tale preambolo è così redatto: « Visto l'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato; Visto l'articolo 87, quarto e quinto comma, della Costituzione della Repubblica; Vista la legge 29 febbraio 1968, n. 81; Considerato che sul fondo di riserva per le spese impreviste iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro per

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

70ª SEDUTA (10 dicembre 1970)

l'anno finanziario 1968 esiste la necessaria disponibilità; Sentito il Consiglio dei ministri; Sulla proposta del Ministro Segretario di Stato per il tesoro ».

La questione sollevata ebbe come particolare oggetto i poteri del Presidente della Repubblica, che sono regolati tassativamente dalla Costituzione.

L'articolo 87, ricordato nel preambolo di cui ho dato or ora lettura, stabilisce, ai commi quarto e quinto, che il Presidente della Repubblica autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo, promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge, e i regolamenti.

Ne consegue che l'istituto della convalidazione sancito dalla legge di contabilità non è collocabile nel quadro dei principi costituzionali. Esso, cioè, nasce da legge ordinaria, non da una facoltà costituzionale accordata al Presidente della Repubblica, il quale, come abbiamo visto, può autorizzare la presentazione alle Camere di disegni di legge di iniziativa del Governo (e qui siamo in questa ipotesi fino ad un certo punto), ma per il resto non può che emanare decreti aventi valore di legge, decreti che sono quelli contemplati dagli articoli 76 (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) e 77 (il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere, che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti) della Costituzione.

L'esame del problema ha portato poi a considerare anche la situazione che si verrebbe a determinare qualora il Parlamento

respingesse questi disegni di legge di convalidazione. Ne è scaturita una considerazione curiosa, vale a dire che si tratta di atti i quali sono perfetti nella loro esecutività esteriore e richiedono soltanto il perfezionamento interno, non intervenendo il quale, però, la situazione esterna non muta. Insomma, una situazione non facilmente definibile negli schemi dei vecchi principi legislativi e in quelli nuovi.

Nella seduta del 19 maggio 1965 il problema fu prospettato in questi termini dal collega Fortunati: « È chiaro che non si può accettare il principio che con la legge di 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 nel nostro ordinamento costituzionale. I poteri del Presidente sono indicati dall'articolo 87 della Costituzione, che non attribuisce al Presidente alcuna funzione legislativa: quindi la sua attività non può dar luogo a norme giuridiche sostanziali ». Questa è la prima questione e noi siamo qui riuniti per esaminare se vi sia la possibilità di uscire da questo vicolo cieco, da questo *impasse*, attraverso una formula accettabile.

F O R T U N A T I . Il problema consiste nel fatto che ci troviamo di fronte ad un atto formale quale il decreto-legge ma senza che la legge sulla contabilità preveda tale formula. Quindi, se cambiamo formula dobbiamo cambiare la natura del provvedimento e, comunque, modificare la legge sulla contabilità. Mi pare che siano già state avanzate proposte per regolare la materia *de jure condito e de jure condendo*.

D E L U C A , relatore. La ringrazio, onorevole Presidente, per l'opportuno richiamo ai termini del problema. Nel corso della relazione che ho avuto l'onore e il piacere di fare nella seduta del 12 novembre, alla quale non era presente il collega Fortunati, ho cercato di riassumere i punti essenziali

non di una ma di numerose discussioni avvenute su quest'argomento. Ho ricordato anche — ella, onorevole Presidente, l'ha fatto con maggiori dettagli — che la Commissione approvò all'unanimità un ordine del giorno Fortunati relativo, appunto, ai poteri del Presidente della Repubblica.

Le proposte di convalidazione di cui ci stiamo occupando, disciplinate dall'articolo 42 della legge di contabilità dello Stato e dall'articolo 136 del relativo regolamento, pongono a mio avviso un problema fondamentale: se si accordino o no con le norme della Costituzione italiana.

Le norme della Costituzione — come ha ricordato, anche in questo caso, molto bene il nostro Presidente — prevedono due casi in cui il Governo legifera: per delega del Parlamento e quando si trova di fronte a situazioni straordinarie e urgenti. Si tratta di stabilire se questi speciali decreti di convalidazione possano essere configurati nel primo o nel secondo gruppo degli atti legislativi riconosciuti al Governo. Ci sono sostenitori dell'una e dell'altra tesi. Ho già precisato le ragioni per cui personalmente proponendo per la soluzione, che mi pare sia quella sostenuta dal senatore Fortunati, della legge delegata, perchè i provvedimenti di cui all'articolo 77 della Costituzione prevedono eventi straordinari ed urgenti tra i quali non ritengo possano essere fatti ricadere quelli che determinano le proposte di convalidazione. Viceversa penso si possano considerare provocati da fatti non prevedibili e, quindi, regolabili con le norme dell'articolo 42 della legge di contabilità dello Stato.

Fatto non prevedibile, per esempio, può essere considerato la necessità di procurare una sede a un nuovo ufficio di un Ministero, come è avvenuto per il Comitato dei Ministri del Mezzogiorno: allora si tratta di affittare dei locali.

Nel caso che non esista il capitolo oppure, pur esistendo, esso non contenga la somma adeguata, non si procede a quella determinata spesa perchè considerata evento straordinario? A mio avviso pur essendo imprevista ed imprevedibile ma non straordinaria, è necessario provvedervi. Se ad esempio il presidente della Repubblica ef-

fettua un viaggio, oppure vengono in Italia alcuni Ministri di altri paesi per cui devono essere sostenute spese di rappresentanza non normali, esiste sì un capitolo corrispondente ma può darsi che esso non abbia la capienza per soddisfare le spese inerenti a questi fatti che non sono straordinari bensì di normale amministrazione, ma non previsti al momento della compilazione del bilancio. Non ricorrono quindi gli estremi della straordinarietà o quanto meno possono non ricorrere.

Da ciò la necessità di provvedere con leggi all'uso delle somme iscritte in particolari capitoli in quanto è necessaria sempre la legge sostanziale e non la legge di bilancio.

D'altra parte i provvedimenti di cui ai decreti previsti dall'articolo 77 della Costituzione debbono avere la conversione entro sessanta giorni, mentre nel caso specifico si tratta di spese da farsi necessariamente: e se il Parlamento non dà la sua approvazione? A tale domanda risponde il professor Cozzi affermando che nel momento in cui il Parlamento non approvasse, il Governo si dovrebbe astenere da ulteriori spese. Ma cosa può dire astenersi da ulteriori spese?

A mio avviso, se noi modifichiamo in questa parte la legge di contabilità dello Stato, stabilendo che nel bilancio possa essere prevista una somma, e formuliamo una norma nella legge di bilancio con cui si dica che il Governo è autorizzato a prelevare dal capitolo le somme necessarie per far fronte a spese impreviste nel caso che ricorrano certe condizioni (quelle previste dall'articolo 76 della Costituzione, ossia che si tratti di un tempo limitato, cioè l'anno, che siano stabiliti dei criteri che possono essere o quelli dell'articolo 136 della legge di contabilità oppure altri; che si tratti di spese non continuative, e questo ritengo che si possa stabilire nella norma particolare) tale norma è sostanziale.

Il Governo allora potrebbe eseguire tutti i prelevamenti necessari, con le conseguenti variazioni nei capitoli oppure istituendo nuovi capitoli, quando si tratti di una spesa che non è mai avvenuta e che perciò non ha capitoli corrispondenti. Il Parlamento si occuperà della materia in sede di bilancio e,

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)70^a SEDUTA (10 dicembre 1970)

anche politicamente, in sede di rendiconto in quanto tali spese debbono essere raggruppate in un capitolo, in un elenco a sè stante per far sì che il Parlamento stesso possa indagare dettagliatamente sulla materia ed esprimere il proprio giudizio che non potrà essere che politico. Il Governo, cioè, deve avere un campo di operabilità.

In occasione della seduta del 12 novembre scorso ho concluso la mia relazione proprio in questi termini, proponendo di scartare la forma del decreto prevista dall'articolo 77, per le ragioni enunciate, e propendere verso la soluzione della legge delega del Parlamento al Govrno con quelle limitazioni, con quegli accorgimenti che mi sono permesso di rilevare. In tal modo risolveremo la questione pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . Riassumendo, la soluzione offerta dal collega De Luca consiste nei seguenti punti: istituire un capitolo apposito per l'ipotesi di spese impreviste; regolare i prelievi da questo capitolo attraverso una norma nella legge di approvazione del bilancio che delega il Governo ad effettuarli in un tempo limitato e tenendo conto di particolari criteri. Vale a dire, in omaggio all'articolo 76 della Costituzione, la temporaneità deriva dalla circostanza che i prelievi possono essere fatti soltanto nell'ambito di ogni singolo esercizio. Per quanto attiene i criteri, il senatore De Luca ha suggerito quelli indicati dall'articolo 136 del regolamento della legge di contabilità, i quali stabiliscono che deve trattarsi di spese che non potevano prevedersi in alcun modo, o in modo adeguato, all'atto della presentazione e della discussione del bilancio; che abbiano carattere di assoluta necessità e che non possono prorogarsi senza detrimento del pubblico servizio; che non impegnino con un principio di spesa continuativa i bilanci futuri.

Questa è la proposta del senatore De Luca, una volta chiarita, evidentemente, potrebbe essere oggetto di un nostro preciso voto.

F O R T U N A T I . A mio avviso le questioni sono due. Una di carattere generale

sull'uso abnorme del decreto di convalida da parte del Presidente della Repubblica che si richiama all'articolo 44 della legge sulla contabilità, emanata in assenza del testo costituzionale e contenente, quindi, l'attribuzione di un potere che la Costituzione non prevede. Di conseguenza, se si vuole adoperare ancora tale strumento, esso non può essere che il decreto-legge; oppure potrebbe essere contenuta nella legge sul bilancio la norma mediante la quale l'uso del fondo può essere stabilito con una forma di regolamento; ma in questo caso rientriamo nuovamente nell'articolo 76 della Costituzione.

L'altro problema è dato dal fatto che noi decidiamo in presenza dell'articolo 81 della Costituzione e, quindi, per lo meno dal punto di vista formale, non possiamo far entrare dalla finestra ciò che esce dalla porta; cioè, la seconda questione che volevo sollevare consiste nel cosa si deve intendere per spese impreviste: una nuova spesa o la nuova dimensione di una spesa?

Nel primo caso rientriamo nell'articolo 81 in quanto è una spesa non coperta da alcuna norma giuridico-sostanziale.

D E L U C A , relatore. Ma si rientra sempre nell'articolo 81!

F O R T U N A T I . Se invece è la nuova dimensione di una spesa, allora no: in questo caso è una variazione di prezzo di una spesa già definita. Ad esempio, dovendo costruire un edificio, fisso la dimensione della spesa a quella data; successivamente stabilisco un fondo di spese impreviste in quanto ritengo che nel corso dell'esercizio avvengano delle variazioni di prezzo. Al momento che queste si verificano, faccio ricorso al fondo per la maggiore spesa derivante da congiunture indipendenti dal momento in cui ho previsto la spesa iniziale.

Soltanto in questo caso il fondo è legittimo; perchè se il fondo delle spese impreviste serve per coprire spese non coperte da nessuna norma giuridica sostanziale, in realtà ricadiamo nell'articolo 81 (o nei fondi globali).

Nel caso del fondo delle spese impreviste, essendo a parte nel bilancio normale, esso

riguarda spese coperte da provvedimenti legislativi: su questo non vi possono essere dubbi e, conseguentemente, riguarda la dimensione della spesa.

Per risolvere il problema, quindi, come dicevo nel maggio del 1965, si potrebbe trovare lo strumento che, senza dar vita ad un atto legislativo, possa essere soggetto al controllo e alla verifica del Parlamento. È chiaro infatti che il fondo di riserva se non è sottoposto a nessuna forma di verifica, potrebbe essere usato in maniera del tutto discrezionale e, d'altra parte, c'è la necessità — a mio avviso legittima — di ricorrere a tale fondo.

Si tratta, cioè, di trovare uno strumento parlamentare che possa eliminare le discrasie di natura giuridico-costituzionale rendendo operativo il sistema e che, d'altra parte, non dia luogo ad un eccessivo arbitrio nell'uso del fondo di riserva.

Ritengo però estremamente difficile passare ad un atto legislativo in quanto esso dovrebbe dar luogo sempre ad una variazione di bilancio, quindi non ci potrebbe essere una delega. Invece, se lo si configura come un atto amministrativo da comunicare al Parlamento, non sarei contrario a giungere al decreto del Ministro del tesoro. L'istituto della comunicazione darebbe luogo alla discussione e alla votazione che, evidentemente, diventa politica.

PRESIDENTE. Quindi è la tesi del professor Cozzi che risorge; ma non è più questione di legittimità dell'atto.

FORTUNATI. Sarebbe stabilito che il fondo di riserva è utilizzato con decreto del Ministro del tesoro, per evitare l'uso abnorme del fondo e per verificare se esso riguarda la dimensione della spesa e non nuove spese, in quanto non definite nei vari capitoli. L'uso del fondo seguirebbe il principio di quello che avviene continuamente nelle amministrazioni comunali. Il fondo di riserva non serve per eliminare un atto deliberativo di una spesa ma, semplicemente, per integrare la spesa di una costruzione deliberata allorché sopravvengono delle variazioni nei prezzi.

DE LUCA, relatore. La Costituzione parla di nuove o maggiori spese.

FORTUNATI. Secondo problema: che cosa si deve intendere per spesa imprevista? Se per spesa imprevista si intende una nuova spesa, è evidente che il fondo di riserva non può essere utilizzato, perché, se 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 faremmo entrare dalla finestra quello che è uscito dalla porta. È questa, io credo, l'interpretazione più corretta del fondo di riserva.

ZUGNO. È giusto.

FORTUNATI. Un'altra delle soluzioni prospettate fu quella di ricorrere, per la spesa imprevista e per le maggiori spese, ad una nota di variazione di bilancio, adottando, cioè, lo stesso strumento usato per approvare il bilancio. Potrebbe essere anche una via giusta.

PRESIDENTE. In questo caso occorrerebbe una legge, che avrebbe valore sostanziale, con facoltà per il Parlamento di approvarla o respingerla. Ma se fosse respinta è evidente che lo Stato si troverebbe privo della possibilità di effettuare atti di necessità.

ZUGNO. Confesso che avrei preferito aver consultato qualche studio in materia, perché si tratta indubbiamente di un argomento di notevole portata e discusso a lungo da parte della dottrina. Ci sono varie tesi tutte valide. Ricordo, ad esempio, il Benvicenga, il quale ha a lungo discettato sull'argomento. Ricordo altre tesi ma, purtroppo soltanto come reminiscenze, mentre questa discussione avrebbe preteso che mi fossi maggiormente aggiornato sul problema. Tuttavia, così, in linea generale, vorrei fare alcune osservazioni.

Prima di tutto vorrei che partissimo dalla natura della legge di bilancio. Si tratta di

una legge a carattere formale le cui poste sono basate su leggi sostanziali. Lo stesso fondo di riserva è, al limite, una posta a carattere formale in quanto serve esclusivamente all'eventuale integrazione di altri stanziamenti obbligatori, previsti cioè da precise leggi sostanziali e che siano risultati inadeguati, non congrui. Ecco perchè si è attribuita al Ministro del tesoro la facoltà di provvedervi con decreti da approvare ad opera del Parlamento.

C'è dunque un capitolo, quello del fondo di riserva per le spese impreviste, che indubbiamente non è determinato e sorretto da alcuna legge sostanziale. Quindi si tratta di una voce eterogenea rispetto al complesso del bilancio. È uno stanziamento formale, per il quale non sono intervenute disposizioni legislative che ne abbiano stabilito la destinazione. La destinazione avviene in base alle norme della contabilità di Stato, il cui articolo 42 stabilisce le modalità per l'effettuazione di spese impreviste, ossia il ricorso al decreto — allora reale, adesso presidenziale — emanato previo esame da parte del Consiglio dei ministri.

FORTUNATI. Lì sta il salto, tra reale e presidenziale.

ZUGNO. Parleremo dopo della Costituzione quando, dopo aver approfondito l'argomento come merita, trarremo le conclusioni, cosa che ritengo non possa essere assolutamente fatta oggi.

Dicevo, dunque: se accettiamo *sic et simpliciter* le norme della contabilità generale, dobbiamo riconoscere che la procedura sin qui seguita è perfetta.

Tuttavia sorge, a questo punto, un primo problema: della definizione di spesa imprevista, definizione non tanto di natura teorica quanto di natura politica, perchè al momento della convalidazione dei decreti si valuta l'opportunità teorica, sostanziale ma anche politica che ha portato a quell'intervento.

La convalidazione del decreto obbedisce a mio avviso anche ad un altro dettato: siccome si tratta di uno stanziamento non confortato da una legge sostanziale, il decreto del

Presidente della Repubblica deve ottenere l'approvazione del Parlamento. Cioè la convalidazione costituisce, in pratica, una vera e propria approvazione di legge sostanziale.

PRESIDENTE. Con diritto per il Parlamento di non approvarla.

ZUGNO. È naturale che il Parlamento non debba essere obbligato soltanto ad approvarla: potrebbe anche respingerla. Indubbiamente a questo punto sorgerebbero dei problemi politici.

PRESIDENTE. Tuttavia esternamente il provvedimento rimarrebbe valido.

ZUGNO. Certo, in quanto la legge di contabilità dello Stato è vigente. Comunque, ritengo che il Parlamento più che non convalidare un decreto possa rilasciare una dichiarazione diciamo così di non giustificazione del provvedimento.

FORTUNATI. Come si può approvare un decreto per degli atti effettuati senza il sostegno di una norma giuridico-sostanziale?

ZUGNO. La convalidazione costituisce norma sostanziale.

FORTUNATI. Ci si è anche chiesti: è proprio necessario che queste spese siano avallate da un atto legislativo?

ZUGNO. A mio avviso è senz'altro necessario che questi decreti siano sottoposti all'approvazione del Parlamento. È il Parlamento che, con la convalidazione, dà vita all'elemento il quale rende sostanziale la legge formale di bilancio, ivi compreso il capitolo delle spese impreviste.

Piuttosto ora sorge un altro motivo di dubbio: queste spese impreviste rappresentano una nuova, una maggiore spesa? Io rispondo subito di no per il fatto che gli articoli 40, 41 e 42 della legge di contabilità stabiliscono direi delle gradazioni (fondo di riserva da utilizzare in certo modo; fondo per spese impreviste da utilizzare in altri mo-

di) mentre l'articolo 43 specifica addirittura che cosa si deve intendere per nuove e maggiori spese. A questo proposito la dottrina è concorde: sono nuove spese quelle non previste da alcuna legge di bilancio e che, pertanto, esigono la istituzione di un nuovo capitolo nel bilancio. Le maggiori spese, invece, sono le maggiori somme riferite a un capitolo di bilancio, confortato già da una legge sostanziale, che ad un certo punto si riveli insufficiente ad assicurare la completa attuazione dell'atto al quale è riferito.

In questo caso c'è l'incremento della spesa in un capitolo già esistente in bilancio e nello stesso tempo l'approvazione, però, di una legge sostanziale.

È stato prospettato poi il criterio di considerare questa una particolare legge delegata. Io rispondo di no, in quanto una legge delegata esige una legge delega: il fondo di cui trattasi non comporta una delega al Governo. Inoltre la legge delegata non deve mai essere presentata al Parlamento, ovvero se veramente esiste una delega è naturale che essa ha la sua efficacia e si esaurisce in sé; il decreto delegato, quindi, ha la sua efficacia senza bisogno di essere sottoposto al Parlamento.

Il fatto che nella fattispecie invece, venga sottoposto al Parlamento, dimostra che non è una legge delegata. Conseguentemente, se non è un decreto-legge nè una legge delegata, non può essere che un disegno di legge presentato per la convalida di un provvedimento di natura sostanziale che non può esaurirsi nell'ambito dell'esecutivo ma deve avere la sanzione del legislatore.

F O R T U N A T I . Se ad un certo momento si stabilisce che si vanno ad integrare i capitoli, allora questi trovano già il loro fondamento in norme giuridico-sostanziali, perciò non c'è bisogno di alcuna norma di tale genere, in quanto, da un punto di vista operativo, ciò non è altro che una variazione di bilancio.

A mio avviso, perciò, le ipotesi sono due: integrazione di capitoli o nuovi capitoli.

Fino a che ci troviamo nel caso di integrazione di capitoli, non è altro che una va-

riazione delle poste di bilancio. Al limite un capitolo si annulla e altri capitoli vengono incrementati in modo che la somma rimanga tale e quale.

Per quanto concerne la seconda ipotesi, si dovrebbe teoricamente distinguere se l'istituzione del nuovo capitolo comporti la rettifica, dal punto di vista dell'analisi concettuale, dei conti o si riferisca a spese non coperte da nessuna norma giuridico-sostanziale. Se accettiamo la seconda ipotesi — a parte il fatto che tale strumento trova riscontro soltanto in una legge di contabilità che precede la Costituzione e, conseguentemente, tale legge a mio avviso è nulla in quanto, essendo la nostra Costituzione rigida, il Presidente della Repubblica oggi non può fare le stesse cose che il Re, a suo tempo, legittimamente faceva, dato che il suo comportamento è già determinato dalla Costituzione stessa — verremo ad introdurre nell'ordinamento giuridico positivo (perchè si tratta di modificare la legge sulla contabilità) una norma che è in palese contrasto con l'articolo 81 della Costituzione.

Allora avremmo una deliberazione contestuale che non potrebbe essere apportata che con variazione di bilancio, cioè daremmo praticamente al fondo di riserva, in questo caso, la stessa natura del fondo globale.

Qualora entrassimo in tale ordine d'idee l'unico strumento pacifico sarebbe la variazione di bilancio, perchè, in effetti, si tratterebbe di una variazione di bilancio.

Viceversa il prelevamento dal fondo di riserva diventa un atto amministrativo e, diventando tale, sorgono soltanto dei problemi politici: ecco perchè avevo avanzato l'ipotesi di configurarlo, nei limiti precedentemente enunciati, come un atto amministrativo da farsi con decreto del Ministro del tesoro che venga comunicato al Parlamento perchè valutati politicamente l'uso dello strumento.

Però, ripeto, se si tratta di nuove spese deve esserci contemporaneamente una legge formale sostanziale, cioè una variazione di bilancio.

D E L U C A . Allora la spesa non può essere sostenuta subito.

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

70ª SEDUTA (10 dicembre 1970)

F O R T U N A T I . Il problema del futuro, a mio avviso, va regolato in due modi. Se col fondo di riserva vogliamo coprire maggiori spese con riferimento a norme giuridiche sostanziali, fino a che si tratta delle dimensioni dei capitoli, bisogna ricorrere al decreto del Ministro del tesoro comunicato al Parlamento, in quanto si tratta di integrare un capitolo.

Se invece si vuole istituire un capitolo nuovo, cioè deve essere regolato con una variazione di bilancio in quanto, da questo punto di vista, il potere esecutivo prima di avvalersi di tale strumento, presenta la variazione di bilancio e non ha bisogno della copertura dato che essa esiste già; dovrà soltanto stabilire la norma giuridica sostanziale valida a coprire la spesa che si intende sostenere.

F R A N Z A . Considero il problema in modo astratto, senza riferimento a casi concreti. Tenuto conto dell'impostazione data dal collega Zugno, a me sembra che il bilancio sia la somma delle leggi sostanziali. È quindi evidente che quando non vi è una legge sostanziale che impegna il Parlamento, ogni altra previsione di spesa non può essere sottoposta alle norme generali della contabilità. Una legge sostanziale prevista in bilancio costituisce obbligo di fare il prelievo, di spendere. In questo caso la legge sulla contabilità dello Stato, che non ha una posizione primaria rispetto alla legge del bilancio né rispetto alle leggi sostanziali di imputazioni di bilancio, costituisce un elemento di esecuzione delle impostazioni di bilancio: non di nuove impostazioni, bensì di quelle che hanno già avuto un riconoscimento in una legge sostanziale.

Il fondo globale e il fondo di riserva per le spese imprevedute sono stanziamenti che hanno avuto una legge sostanziale di previsione.

F O R T U N A T I . Il fondo globale sì, gli altri no.

F R A N Z A . Il fondo globale si traduce in spese attraverso leggi le quali lo utilizzano. È una previsione di spesa a fare, che può anche non realizzarsi.

F O R T U N A T I . Su questo siamo d'accordo.

F R A N Z A . Quindi, trattandosi di una somma non disponibile immediatamente ma solo attraverso altri provvedimenti, si intende bene come, fino a quando non intervengono tali provvedimenti, non si possano applicare le norme della contabilità dello Stato per il fondo globale e per il fondo di riserva.

Questo è il punto fermo.

Allora, qual è la finalità del fondo globale? L'abbiamo già visto. E quale la finalità del fondo di riserva per le spese imprevedute? Anzitutto non sorgono problemi di connessione con l'articolo 81 della Costituzione perchè, quando una legge è prevista in bilancio e il bilancio è stato approvato, il Parlamento ha assolto agli obblighi che gli derivano in materia di copertura. Tuttavia non sappiamo come sarà utilizzato questo fondo di riserva. Si sostiene che si tratti di un fondo al quale attingere per integrare spese i cui limiti massimi previsti sono stati superati a seguito di eventi impreveduti. A mio avviso non è una giustificazione valida in quanto, a questo proposito, soccorrono le note di variazione del bilancio, con le quali, appunto, si provvede alle integrazioni.

Si deve allora trattare di spese non riconducibili nell'ambito del fondo globale (formato da stanziamenti per leggi in corso di approvazione che se non saranno approvate lasceranno inutilizzate somme da riversare a diminuzione del passivo dello Stato) e neppure delle note di variazione, ossia di un campo del tutto particolare. Come regolarlo? Con le norme dell'articolo 77 della Costituzione, che sono le uniche le quali prevedono l'emanazione dei decreti da parte del Governo e lasciano al Parlamento la responsabilità di ratifica o no.

F O R T U N A T I . Le tesi del senatore Franza si avvicinano a quelle da me sostenute poichè se si tratta di nuove spese non c'è dubbio che esse devono essere effettuate attraverso un atto legislativo. Secondo me, tuttavia, potrebbe valere anche l'istituto delle note di variazione di bilancio.

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

70ª SEDUTA (10 dicembre 1970)

F R A N Z A . La nota di variazione è una vera e propria legge.

F O R T U N A T I . Parlo di una nota di variazione simile al bilancio, ossia con norme sostanziali e norme formali. D'altro canto l'articolo 136 del regolamento di attuazione della legge di contabilità generale contiene l'ipotesi dell'assenza assoluta di base sostanziale e, inoltre, di atto amministrativo.

Z U G N O . Occorre introdurre il concetto della elasticità del bilancio, nel senso che il fondo di riserva e il fondo per le spese imprevedute siano in grado di dare elasticità al bilancio, evitando di legare il Governo con un laccio di piombo.

F R A N Z A . D'accordo.

F O R T U N A T I . Secondo me la norma dell'articolo 136 del regolamento di attuazione della legge di contabilità generale dello Stato è in contrasto con quella dell'articolo 81 della Costituzione. Se vogliamo costruire gli strumenti idonei per l'esecutivo e d'altra parte mettere il legislativo nella condizione di esercitare la sua funzione primaria dobbiamo anzitutto precisare che ci sono due modi di utilizzare i fondi di riserva.

D E L U C A , relatore. I fondi disponibili sono quattro: globale, di riserva, di spese obbligatorie connesse con l'accertamento e la riscossione delle entrate, infine per le spese imprevedute disciplinate dall'articolo 42 della legge di contabilità.

F O R T U N A T I . D'accordo. Le spese imprevedute sono però eterogenee perchè destinate a integrare stanziamenti già effettuati o a costituire nuovi capitoli. Perciò la soluzione del problema che ad esse si riferisce non può essere unica.

D E L U C A , relatore. Il senatore Fortunati dovrebbe precisare la differenza tra questo tipo di maggiori spese e quelle con-

template dall'articolo 42 della legge di contabilità.

F O R T U N A T I . Le maggiori spese sono dovute al fatto, per esempio, che, dopo aver deciso di costruire un edificio a tre piani, lo faccio a 5. Se invece costruisco effettivamente a 3 piani l'edificio progettato appunto per 3 piani ma lo pago, anzichè i 20 milioni preventivati, 30 milioni, allora vado incontro ad un aggiustamento di spesa, non ad una maggiore spesa.

P R E S I D E N T E . Potremmo genericamente dire: questo capitolo riguarda le maggiori spese relative ad obbligazioni già assunte.

F O R T U N A T I . Viceversa, nel caso che il Ministero delle finanze in linea di principio non avesse prevista nessuna locazione, al momento in cui essa si verifica rappresenta una nuova spesa; se il Ministero delle finanze aveva previsto dieci locazioni e ne vengono fatte venti, ciò costituisce una maggiore spesa. Se invece rimane nell'ambito delle dieci locazioni ma costano di più, questa è una spesa impreveduta perchè dà luogo ad un incremento di spesa delle locazioni già stabilite.

Ecco le ragioni per le quali ritengo che dobbiamo dare all'esecutivo lo strumento rapido per quanto attiene a modificazioni pervenute nell'ambito delle obbligazioni già assunte ed esistenti e già coperte da capitoli di spesa, cioè coperte da norme giuridico sostanziali.

P R E S I D E N T E . E, in questo caso, nessuna convalida, dice il senatore Fortunati.

F O R T U N A T I . Quando si tratta invece della maggiore spesa nel senso di aumento di locazioni o di ricorso a locazioni non previste, a mio avviso, ci sono due strade da seguire: o quella del ricorso a normali decreti-legge oppure (tesi personale), se non vi è l'urgenza immediata di provvedere, nulla vieta che si presenti una nota di varia-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

70ª SEDUTA (10 dicembre 1970)

zione al bilancio in cui, essendoci già la copertura in quanto il fondo esiste, si introduce la norma giuridica sostanziale: il Ministro delle finanze è autorizzato a contrarre nuove locazioni per l'importo stabilito, già coperto.

Sia nel caso di decreto-legge che nella variazione di bilancio, l'intervento del Parlamento è decisivo, nell'altro caso è un atto politico al fine di vedere come viene usato il fondo: se veramente si trattava di cose non prevedibili, se cioè nella posta di bilancio in vece di metterci dieci miliardi, ad esempio, non era più legittimo mettere dodici in quanto si sapeva già che erano in corso nuove norme per l'aumento delle locazioni e, quindi, chi avesse voluto fare il bilancio in termini razionali, poteva aumentare la posta e diminuire il fondo di riserva per spese impreviste.

In definitiva deve esserci una soluzione amministrativa là dove si tratta di integrare i capitoli; una soluzione legislativa, che può essere quella del decreto-legge o della variazione di bilancio, quando si tratta realmente delle nuove e maggiori spese interpretate con l'articolo 81, con la differenza che esiste già la copertura e, quindi, tali somme vengono regolate come nel caso del fondo globale: manca, cioè, la norma giuridica sostanziale.

P R E S I D E N T E . A questo punto vorrei suggerire una soluzione. Sarebbe opportuno che il collega De Luca, che ha rigorosamente approfondito la materia, presiedesse un gruppo di lavoro composto da un rappresentante di ciascun Gruppo, e del quale farà parte, ovviamente, anche il senatore Fortunati, al fine di uscire da questa situazione veramente incerta ed ibrida. Lo stesso senatore Zugno mi faceva rilevare, poc'anzi, che rischiamo di fare una legge per ognuno di questi decreti di convalida; dunque la legge ha la forma esterna che investe la responsabilità del Parlamento il quale può adottarla o meno, mentre noi sappiamo che nel caso degli attuali decreti di convalidazione, anche se non venisse decisa la convalidazione, rimane la realtà amministrativa.

D'altro canto, dal momento che ci troviamo di fronte a ben dodici disegni di legge di convalida, alcuni dei quali riguardano niente meno che atti del 1968, proporrei di procedere intanto all'approvazione degli stessi.

Dichiaro pertanto chiusa la discussione generale. Passiamo alla discussione ed alla votazione dei singoli disegni di legge, dei quali do lettura.

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 11 aprile 1968, n. 575, concernente il prelevamento di lire 1.705.250.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1968.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1968, n. 1140, concernente il prelevamento di lire 105 milioni dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1968.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1968, n. 1141, concernente il prelevamento di lire 500 milioni dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1968.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 3 settembre 1968, n. 1078, concernente il prelevamento di lire 995 milioni 650 000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1968.

(È approvato).

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)70^a SEDUTA (10 dicembre 1970)*Articolo unico.*

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1968, n. 1268, concernente il prelevamento di lire 899 milioni 51.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1968.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1968, n. 1276, concernente il prelevamento di lire 1 miliardo 135.950.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1968.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1969, n. 406, concernente il prelevamento di lire 110 milioni dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1969.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1969, n. 985, concernente il prelevamento di lire 3 miliardi 301.600.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1969.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1969, n. 984, concernente il prelevamento di lire 45 milioni dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1969.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 1969, n. 926, concernente il prelevamento di lire 2 miliardi 983.167.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1969.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 3 febbraio 1970, n. 48, concernente il prelevamento di lire 679.500.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1970.

(È approvato).

Articolo unico.

È convalidato il decreto del Presidente della Repubblica 4 maggio 1970, n. 314, concernente il prelevamento di lire 1.516.725.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1970.

(È approvato).

Seguito e rinvio della discussione congiunta dei disegni di legge:

« **Provvedimenti per gli invalidi per servizio, per i loro congiunti e per i congiunti dei caduti per servizio** » (536), d'iniziativa dei senatori Vignolo ed altri;

« **Provvidenze per gli invalidi per servizio e loro congiunti** » (1358)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: « Provvedimenti per gli invalidi per servizio, per i loro congiunti e per i congiunti dei caduti per servizio », d'iniziativa dei senatori Vignolo, Brambilla, Fermariello, Samaritani, Abbiati Greco Casotti Dolores, Bonatti, Palazzeschi, Magno e Soliano; e: « Provvidenze per gli invalidi per servizio e loro congiunti ».

Come i colleghi ricorderanno i due disegni di legge sono stati già ampiamente di-

scussi nel corso di precedenti sedute; l'ultima seduta durante la quale si sono trattati questi argomenti è stata quella del 2 dicembre scorso, e in quella sede il sottosegretario Schietroma chiese un breve rinvio, in quanto il Governo doveva ancora sciogliere la riserva sugli emendamenti presentati dal relatore. Non mi dilungo a sottolineare l'urgenza dell'esame e dell'approvazione di questi provvedimenti e richiamo soltanto l'attenzione sull'attesa che intorno ad essi si è prodotta. Prego il collega Zugno, che è il relatore di entrambi i disegni di legge, di voler illustrare i suoi emendamenti.

FERRARI-AGGRADI, *ministro del tesoro*. Scusi, signor Presidente, ma a questo punto, se si insiste per la votazione degli emendamenti presentati dal relatore, sono costretto a chiedere la remissione all'Assemblea dei due provvedimenti. Andare a toccare il fondo globale comporta un problema non solo di cifre ma anche di principio, che io non sono preparato ad affrontare.

La questione è in questi termini: se si ammette tramite la Commissione finanze e tesoro, che è quella di maggior prestigio di tutto il Parlamento, che senza l'iniziativa del Governo per la copertura di provvedimenti — per i quali lo stesso Governo ha già espresso avviso non favorevole — si possa incidere sul fondo globale, diminuendo gli stanziamenti previsti per altri capitoli, si afferma un principio che è di una pericolosità senza pari.

Chiedo scusa, ma di fronte ad una cosa del genere, anche per tener fede ad una certa tradizione, noi siamo costretti a prendere una posizione decisa.

ZUGNO, *relatore*. Io teگو a dichiarare che non ero presente all'ultima seduta e non so, quindi, di preciso come si è svolta la discussione. Ovviamente il Ministro è libero di prendere le decisioni che vuole e chiedere anche la remissione in Aula, però io lo pregherei di voler ascoltare la illustrazione degli emendamenti e di

voler vedere se esiste o no la possibilità di accogliere tutti o in parte gli emendamenti stessi o anche di modificare le decorrenze.

Desidero innanzi tutto premettere che per quanto riguarda gli invalidi per servizio e i loro congiunti e i congiunti dei caduti per servizio, esiste, direi così, una curva dal 1949 in poi che dimostra come le provvidenze per gli invalidi per servizio abbiano seguito l'andamento delle pensioni di guerra; cioè è stata affermata addirittura, nel 1950 con la legge n. 539 e nel 1958 con la legge n. 474, la pariteticità dei principi che devono presiedere sia alle pensioni degli invalidi per servizio sia alle pensioni di guerra, assimilando — tranne l'importo esatto del trattamento — agli assegni e ai benefici delle pensioni di guerra le provvidenze delle pensioni per gli invalidi di servizio. Tanto è vero che il disegno di legge n. 1958 presentato dal Governo non fa altro che estendere il 90 per cento delle provvidenze che sono state migliorate per le pensioni di guerra, con la legge n. 313 del 1968, agli invalidi per servizio e loro congiunti.

Quale è la nostra proposta? Dal momento che esiste il principio di pariteticità del trattamento, sussistendo pur sempre la diversa natura delle due categorie, di fronte a certe posizioni assunte dalla associazione degli invalidi per servizio che vuole addirittura la possibilità di opzione come i pensionati di guerra, noi diciamo di no. Data la natura diversa delle pensioni ordinarie, data la unicità del titolo di invalidi per servizio contro la duplicità, invece, del titolo di pensionati di guerra (i quali possono anche essere stati dipendenti civili e aver avuto poi una causa di guerra che li ha resi invalidi) questa assimilazione e possibilità di estensione della opzione è assolutamente inconcepibile. Però, noi abbiamo pensato che se si stabilisse la decorrenza dal 1970 o dal 1971, con una spesa indubbiamente limitata ad un centinaio di milioni, oltre ad estendere — secondo quanto stabilisce il disegno di legge governativo — ai mutilati e invalidi di servizio e loro congiunti alcune delle provvidenze miglio-

relative per i pensionati di guerra, previste nella legge n. 313, si dovrebbero estendere anche altri benefici, ad esempio, l'indennità *una tantum*. Noi sappiamo che, secondo la norma dell'aggravamento, a seguito di una prima visita si può avere l'assegnazione dell'indennità *una tantum*, e che, poi, a seguito di una seconda visita si può avere un altro riconoscimento di indennità *una tantum*. Poichè questa possibilità di godere del secondo riconoscimento è ammessa per i pensionati di guerra e per di più la norma dell'aggravamento è estesa nel senso che potranno essere presentate al massimo tre domande ma senza più limite di tempo, cioè in qualunque momento della vita del pensionato, se ad un certo punto il pensionato invalido per servizio presenta la domanda e gli si riconosce una malattia classificabile alla tabella *b*), non vedo perchè non gli si dovrebbe concedere il suddetto beneficio, che per gli stessi motivi è concesso ai pensionati invalidi di guerra.

Quanto sto dicendo vale anche per la tredicesima mensilità. Dal momento che i pensionati di guerra hanno tutti, dalla prima alla ottava categoria, la tredicesima, non vedo la ragione per cui, estendendosi tutte le provvidenze delle pensioni di guerra agli invalidi per servizio, non sia estesa anche questa tredicesima; in sostanza si tratta soltanto delle ultime categorie per un importo molto limitato, tanto più che si potrà fissare, anche in questo caso, una decorrenza dal 1970 o dal 1971.

Inoltre — e il Ministro ne è al corrente meglio di me — come le pensioni di guerra, le pensioni degli invalidi per servizio della seconda e terza categoria fin dal 1917 erano rispettivamente l'80 e il 75 per cento delle pensioni di prima categoria; ora con la legge n. 313 per i pensionati di guerra l'80 è diventato 90 e il 75 è diventato 80 per cento, tutte le altre categorie hanno mantenuto la stessa percentuale, cioè il 70, il 60, il 50, fino al 30 per cento per l'ottava categoria; ebbene, per quale ragione anche per gli invalidi per servizio la seconda e la terza categoria non possono salire al 90 e

all'80 per cento? In fondo, poi, l'onere per lo Stato si calcola che sarà di un milione o due, dato il numero esiguo di persone che dovrebbero godere del beneficio. E, pensando che l'estensione di grosse provvidenze come l'indennità di collocamento, l'aumento da 154 e 204 mila lire per gli assegni di previdenza, eccetera, comportano complessivamente 860 milioni di spesa, ci si accorge che l'estensione delle residue provvidenze comporterebbe un onere molto limitato.

Quello che indubbiamente può sembrare più difficile a concedersi è la esenzione dalle imposte di ricchezza mobile e complementare; io mi sono detto che fino a quando i pensionati di guerra non godano di detta esenzione non è possibile, evidentemente, estenderla anche agli invalidi per servizio, però l'articolo 27 e l'articolo 86 della legge n. 313 del 1968 hanno concesso una esenzione dall'imposta di ricchezza mobile delle pensioni di guerra. Ora, siccome per questo tipo di pensioni permane il principio di parità morale e materiale con le pensioni di guerra, penso che anche il beneficio che oggi si chiede dovrà, prima o poi, essere concesso. Se lo si concederà con decorrenza 1° gennaio 1969 si avrà una spesa immediata di 350 milioni di lire, mentre in futuro il maggior onere annuo sarà di 140 milioni di lire, dato che tutte le altre provvidenze non assommano a più di 25 milioni di lire.

In sostanza — con la decorrenza che l'onorevole Ministro riterrà di poter concedere — si chiede, dal momento che il 90 per cento delle provvidenze previste per le pensioni di guerra sono già estese a quelle per gli invalidi per servizio, che il Governo compia un ulteriore sforzo e riconosca agli invalidi per servizio il diritto anche a quel residuo 10 per cento che oggi li differenzia dai pensionati di guerra.

P R E S I D E N T E . Onorevole Ministro, vorrei ricordarle brevissimamente l'iter dei provvedimenti presso la nostra Commissione. Il 25 novembre, dopo la relazione del collega Zugno e la discussione, il Sot-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

70ª SEDUTA (10 dicembre 1970)

tosegretario Sinesio, richiamata la necessità di prevedere la copertura anche per l'esercizio 1971, chiese un breve rinvio per consentire al Governo di reperire i mezzi di copertura occorrenti a far fronte alle spese derivanti dagli emendamenti proposti dal senatore Zugno. Io stesso, nella qualità di Presidente, nell'aderire alla richiesta del Governo, richiamai l'attenzione sulla necessità di introdurre la deroga prevista dalla legge n. 64 del 1955 per l'utilizzazione dello stanziamento del fondo globale dell'esercizio 1969. Anche il senatore Zugno aderì alla richiesta di rinvio, chiedendo peraltro che il Governo prendesse posizione l'indomani. Il sottosegretario Sinesio concordò con questo suggerimento.

Successivamente, il giorno 26 novembre, fu ripreso l'esame dei due provvedimenti ed io, in sostituzione del relatore Zugno assente per indisposizione, ricordai le conclusioni alle quali la Commissione era pervenuta nella seduta del giorno precedente. Il sottosegretario Sinesio, dichiarando che il Governo era favorevole alle proposte di modifica avanzate dal relatore, chiese che il seguito della discussione fosse rinviato alla settimana seguente, al fine di consentire il reperimento dei fondi occorrenti per fronteggiare la maggiore spesa derivante dalle proposte stesse. Dopo un altro mio intervento volto a sottolineare l'atteggiamento favorevole del Governo, la proposta di rinvio fu accolta.

Si ebbe quindi una terza discussione il 2 dicembre, allorchè il sottosegretario Schietroma chiese che fosse brevemente rinviata, in quanto il Governo non era in grado di sciogliere la riserva sugli emendamenti presentati dal relatore. Il senatore Segnana, anche a nome del relatore Zugno, dichiarò che i presentatori degli emendamenti erano disposti, per quanto riguardava l'articolo 14-*quinquies*, a stabilire che la data di applicazione delle esenzioni tributarie fosse fissata al 1° gennaio 1971 e non al 1° gennaio 1969. Il senatore Stefanelli osservò che tale proposta non poteva pregiudicare la decisione che in proposito sarebbe stata assunta dalla Commissione. Il seguito

della discussione fu quindi nuovamente rinviato. E siamo alla seduta odierna.

FERRARI-AGGRADI, *ministro del tesoro*. Senatore Zugno, lei dice che noi abbiamo fatto le cose secondo il criterio dell'uniformità alle pensioni di guerra e mi pare che questo criterio abbia la sua validità. L'importo è relativamente limitato perchè comporta un onere di 140 milioni all'anno.

ZUGNO, *relatore*. Portando la decorrenza al 1970 o al 1971 diventerebbero 150 milioni all'anno al massimo.

FERRARI-AGGRADI, *ministro del tesoro*. Lei dice che noi assumiamo una posizione molto ferma rispetto a domande non pertinenti, perchè dare le esenzioni...

ZUGNO, *relatore*. Questo mettiamolo a verbale: non c'è possibilità di difendersi dalle posizioni che qui verrebbero prese contro i nostri emendamenti.

FERRARI-AGGRADI, *ministro del tesoro*. ... dare le esenzioni dalle imposte per gli invalidi di servizio, in modo indiscriminato, significherebbe, ad esempio, esonerare dalle imposte chiunque che ha avuto un incidente di macchina se l'incidente figurasse per servizio.

ZUGNO, *relatore*. Ma l'esonero è solo per la pensione...

FERRARI-AGGRADI, *ministro del tesoro*. Mi era parso di capire dalla lettura degli emendamenti...

ZUGNO, *relatore*. No, io ho modificato l'emendamento cui lei si riferisce, in questo modo: « Le norme, di cui agli articoli 27 e 86 ultimo comma della legge n. 313 per le pensioni di guerra, sono estese con decorrenza... (metterei il 1° gennaio 1971) ai titolari di pensioni privilegiate ordinarie, comprese quelle tabellari, dirette e di ri-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

70ª SEDUTA (10 dicembre 1970)

versibilità, liquidate o da liquidarsi a carico dello Stato ».

FERRARI - AGGRADI, *ministro del tesoro*. Noi queste cose le vediamo con il nostro solito rigore. Siamo disposti tuttavia, diciamo così, a prendere in considerazione la decorrenza dal 1° gennaio 1971; per il punto poi sul quale mi si raccomanda di non insistere nella posizione presa, dichiaro di aderire alla richiesta proprio per l'ossequio ed il rispetto che porto al Parlamento; chiedo soltanto che il Governo sia messo in grado di esaminare attentamente la situazione. Quando si va a toccare una cosa tanto delicata come il fondo globale, non possiamo essere messi di fronte ad un fatto compiuto.

In conclusione chiedo che il seguito della discussione sia rinviato alla seduta di domani, per dare al Governo un po' di respiro e per coordinare e valutare le proposte del senatore Zugno e controllarne in modo preciso le conseguenze.

FORTUNATI. Io desidero ringraziare il Ministro e aggiungere che riconosco perfettamente alla maggioranza il potere di dire, tutte le volte che si fa ricorso al fondo globale: « Decidiamo noi »; ma sul piano politico, una volta approvato il bilancio, da questo punto di vista, non devono più sorgere ostacoli. Una volta chiarito ciò siamo perfettamente d'accordo.

ZUGNO, *relatore*. Anche io ringrazio l'onorevole Ministro.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
Dott. ENRICO ALFONSI