

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

87^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 18 FEBBRAIO 1964

Presidenza del Presidente MERZAGORA,
indi del Vice Presidente SPATARO

INDICE

COMMEMORAZIONE DEI SENATORI ANDREA D'ANDREA E NICOLA VACCARO

PRESIDENTE	Pag. 4850
GIOLITTI, <i>Ministro del bilancio</i>	4851

COMMISSIONE PARLAMENTARE

Variazioni nella composizione	4849
---	------

CONGEDI 4849

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione	4850
Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante	4850
Richiesta di pareri di Commissioni permanenti	4850
Trasmissione	4849

Discussione:

« Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici » (372), d'iniziativa del deputato Aurelio Curti e di altri deputati (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

ARTOM	Pag. 4852
BONACINA	4867
GIGLIOTTI	4861

INTERROGAZIONI

Annunzio	4870
--------------------	------

Presidenza del Presidente MERZAGORA

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

C A R E L L I , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 13 febbraio.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale si intende approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori De Unterrichter per giorni 4 e Rubinacci per giorni 2.

Non essendovi osservazioni, questi congedi si intendono concessi.

Annunzio di variazioni nella composizione di Commissione parlamentare

P R E S I D E N T E . Comunico che, su designazione del Gruppo parlamentare democratico cristiano, ho chiamato a far parte della Commissione parlamentare per la vigilanza sulle radiodiffusioni il senatore Angelilli in sostituzione del senatore Micara, chiamato a far parte del Governo.

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Concessione di un compenso *una tantum* agli assuntori, agli incaricati e ai coa-

diutori dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato nonchè al personale utilizzato sulle navi traghetto dell'Azienda stessa con contratto a tempo determinato » (404);

« Aumento dei fondi di dotazione dell'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale) e della Cassa per il credito alle imprese artigiane » (405);

« Concessione di una indennità una volta tanto a favore dei titolari di pensione a carico della Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali » (406);

« Proroga dell'esenzione dall'imposta di bollo per gli atti relativi agli ammassi volontari di prodotti agricoli » (407);

« Autorizzazione della spesa di lire 9.200 milioni per il potenziamento delle attrezzature doganali di Napoli e di Milano » (408);

Deputati CENGARLE ed altri. — « Modifica dell'articolo 20 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, per l'ammissione ai concorsi per la nomina nel ruolo degli ispettori sanitari » (409);

« Istituzione di un Collegio di revisori dei conti presso l'Associazione italiana della Croce Rossa » (410);

« Approvazione dell'atto 23 gennaio 1963, n. 2531, di repertorio dell'Intendenza di finanza di Treviso, relativo al mutamento di destinazione di una parte del bosco Olmè in provincia di Treviso » (411);

« Modifica dell'articolo 2 della legge 6 luglio 1962, n. 921, recante norme sui sussidi a favore dei lebbrosi e dei loro familiari a carico » (412);

« Ordinamento delle carriere del personale di segreteria e ausiliario del Consiglio di Stato » (413).

**Annunzio di presentazione
di disegno di legge**

P R E S I D E N T E . Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge dai senatori:

Zannini, Piasenti, Zonca, Ajroldi, Picardi, Limoni, Moneti, Baldini, Bartolomei, Tortora, Granzotto Basso e Bergamasco:

« Concessione di indennizzi agli ex titolari di concessioni agricole in Cirenaica, perdute per effetto dell'Accordo italo-libico del 2 ottobre 1956, ed ai titolari di proprietà agricole in Cirenaica, che non abbiano ottenuto dopo l'Accordo il materiale godimento e la diretta disponibilità dei loro beni » (403).

**Annunzio di deferimento di disegno di legge
a Commissione permanente in sede deli-
berante**

P R E S I D E N T E . Comunico di aver deferito il seguente disegno di legge in sede deliberante:

alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

« Istituzione di 20 posti di professore di ruolo e di 150 posti di assistente universitario nelle Università e negli Istituti di istruzione universitaria » (311-B).

**Annunzio di richiesta di pareri
di Commissioni permanenti**

P R E S I D E N T E . Comunico che, su richiesta della 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere), ho disposto che sul disegno di legge: « Modifica dell'articolo 7, ultima parte, del decreto-legge luogotenenziale 1º settembre 1918, numero 1446, relativo alla misura massima di contributo da parte degli utenti di strade vicinali » (4), d'iniziativa del senatore Ferrarini Francesco, siano espressi anche i pareri della 1ª e della 7ª Commissione permanente.

**Commemorazione dei senatori
Andrea D'Andrea e Nicola Vaccaro**

P R E S I D E N T E . (*Si leva in piedi e con lui tutta l'Assemblea*).

Onorevoli colleghi, il Senato della Repubblica riapre oggi i suoi lavori, dopo la parentesi di fine settimana, in un'atmosfera di grande mestizia e di profondo cordoglio.

Nella giornata di domenica sono improvvisamente scomparsi due nostri colleghi, i senatori Andrea D'Andrea e Nicola Vaccaro. Spentosi, il primo, il giorno del suo 79º compleanno, nella sua abitazione di Genova a causa di una embolia cerebrale; deceduto, il secondo, a soli quarantun anni, nell'ospedale di Monterotondo a seguito di una emorragia cerebrale che lo aveva colpito mentre faceva ritorno in treno alla sua città di Arezzo.

Diversi l'uno dall'altro, per vocazione politica, per attività professionale, per formazione culturale, per età, uno giovanissimo e l'altro anziano, uomini di cultura entrambi, essi sono oggi accomunati dallo stesso tragico destino nel nostro ideale abbraccio e nell'angosciato ricordo della loro figura e della loro opera.

Il senatore Andrea D'Andrea era nato a Salsa Irpina, in provincia di Avellino, il 16 febbraio 1885 e risiedeva a Genova, dove svolgeva da lunghi anni la sua attività.

Partecipò alla guerra 1915-18 come ufficiale di fanteria, guadagnandosi la medaglia d'argento al valor militare.

Nel solco di una grande tradizione di avvocati, abbracciata la professione forense, ne percorse con luminosa carriera tutte le tappe fino ad ottenere l'alto riconoscimento della nomina a Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Genova, organismo al quale era stato preposto come Commissario ad iniziativa del Governo Badoglio.

Fino dai primi anni del secolo prese attiva parte alla vita politica della sua città di elezione.

Fu redattore del giornale liberale « Caffaro », fondato da Anton Giulio Barrili, consigliere comunale di Genova, anche prima

del fascismo, rappresentante del Consiglio autonomo del porto; e durante il ventennio fascista non si piegò mai a compromessi con il regime.

Eletto senatore per la IV legislatura, nel collegio di Genova IV, il 28 aprile dello scorso anno, era giunto all'attività parlamentare sulle soglie di un'operosa vecchiaia e con immutato fervore aveva saputo trasferire nell'Aula di Palazzo Madama la passione e la dottrina che da oltre mezzo secolo andava riversando nelle aule giudiziarie.

Prezioso, per la vastità della cultura e della preparazione giuridica, fu il suo apporto ai lavori della Commissione giustizia e apprezzati furono gli interventi da lui svolti nel settembre e nell'ottobre dello scorso anno sui bilanci della Giustizia e delle Poste e sul disegno di legge per la proroga degli sfratti.

Molto egli avrebbe ancora potuto dare al Senato con la sua opera e con il suo esempio.

Il senatore Nicola Vaccaro era nato a Cantanzaro il 24 settembre 1922 e risiedeva ad Arezzo, dove svolgeva la sua attività.

Laureatosi alla Scuola normale superiore di Pisa, autore di pubblicazioni filosofiche, era titolare di filosofia e storia nei licei e presidente del consorzio "Biblioteca città di Arezzo".

Durante la Resistenza aveva militato nei gruppi antifascisti clandestini « Giustizia e libertà »; faceva parte degli organi direttivi della Federazione provinciale comunista di Arezzo ed era membro della Commissione nazionale del suo partito per i problemi della scuola.

Eletto senatore per la IV legislatura, nel collegio di Montevarchi, il 28 aprile 1963, aveva iniziato la sua attività parlamentare con l'entusiasmo della sua giovane età, recando, con la vasta preparazione culturale e con la specifica competenza nel settore professionale, un apprezzato contributo ai lavori della Commissione istruzione e facendosi promotore di iniziative legislative in materia scolastica.

Era stato anche chiamato a far parte della Commissione di vigilanza sulla Biblioteca del Senato e, nell'ottobre scorso, era in-

tervenuto per la prima ed ultima volta in quest'Aula, nel corso della discussione sul bilancio della Pubblica istruzione.

La morte lo ha immaturamente stroncato sulle soglie di una intensa e feconda attività e ciò rende ancor più toccante il ricordo e tanto più amaro il rimpianto.

Onorevoli colleghi, in quest'ora di grande dolore, il Senato della Repubblica, unanime, rinnova alle famiglie dei due cari colleghi la commossa solidarietà e il sincero, affettuoso cordoglio, che estende ai Gruppi parlamentari liberale e comunista — dei quali gli scomparsi erano autorevoli esponenti — nonchè alle città natali e di adozione, che ne piangono la triste dipartita.

G I O L I T T I, *Ministro del bilancio.*
Domando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

G I O L I T T I, *Ministro del bilancio.*
A nome del Governo, mi associo alle parole di cordoglio così nobilmente pronunciate dal Presidente di questa Assemblea per la scomparsa dei senatori Andrea D'Andrea e Nicola Vaccaro.

Discussione del disegno di legge: « Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici » (372), d'iniziativa del deputato Aurelio Curti e di altri deputati (Approvato dalla Camera dei deputati).

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici », di iniziativa del deputato Curti Aurelio e di altri deputati, già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.
È iscritto a parlare il senatore Artom. Ne ha facoltà.

A R T O M . Signor Presidente, signori senatori, il disegno di legge che viene oggi in discussione in quest'Aula è stato preceduto da una lunga serie di altri disegni di legge che portano le firme più illustri del mondo parlamentare, tornato alla propria funzione storica dopo la Liberazione: il fatto che nell'arco di quasi un quindicennio siano state presentate in così notevole numero proposte sullo stesso tema e che tutte si siano aremate prima di trasformarsi in legge, sta a dimostrare per se stesso che si tratta di un'esigenza, o forse, più esattamente, di due esigenze, che sono profondamente sentite dal Paese e dal Parlamento, ma al cui soddisfacimento non è facile provvedere per le intime contraddizioni che si rivelano nel momento della formulazione di soluzioni concrete.

Il disegno di legge di oggi non supera tutte queste contraddizioni, non risolve i problemi che si debbono affrontare, o, per lo meno, ne risolve solo una parte e lascia quindi in noi il dubbio e l'incertezza.

Ho parlato di due esigenze, anche se in realtà tre sono i problemi prospettati. Effettivamente accanto all'esigenza di dare una strutturazione nuova al bilancio, di presentare i conti dello Stato in una forma più rispondente alle esigenze tecniche del momento, ed accanto all'esigenza di permettere che la discussione parlamentare abbia un più chiaro e rapido svolgimento, senza che si sperda in troppi rivoli sparsi e senza che turbi troppo lungamente il ritmo dei nostri lavori, vi è un terzo problema, cioè quello del ritorno alla coincidenza tra l'anno solare e l'anno finanziario. Ma questo problema non presenta nè un aspetto politico nè un particolare aspetto tecnico.

L'adozione dell'anno finanziario con inizio dal 1° luglio è stato infatti un accorgimento parlamentare a cui si è fatto ricorso esattamente ottanta anni fa per cercare di evitare il cronico male degli esercizi provvisori troppo ripetuti e troppo prolungati, ma è stato un rimedio che nel corso di ottanta anni ha dimostrato la sua inefficacia. Nulla quindi si oppone a che noi ritorniamo alla formula adottata fin dal principio dell'unità nazionale, tanto più che tale formula,

da un lato, coincide con la prassi seguita in quasi tutti i Paesi, tra cui tutti quelli della C.E.E., così da rispondere ad uno dei desiderata della Comunità europea, e, dall'altro, è anche un ritorno alla regola seguita dalla maggior parte degli enti pubblici e privati italiani.

Possiamo dire che su questo punto non vi è discussione, ma anzi unanimità di consensi. Sugli altri due punti invece vorrei richiamare la vostra attenzione, onorevoli colleghi, se vorrete cortesemente prestarmi ascolto.

Il primo è quello relativo alla strutturazione del bilancio.

Indubbiamente il bilancio, come è configurato attualmente, risponde a concetti che sono ormai superati dal tempo. Io non dirò che la struttura attuale del bilancio sia la stessa del bilancio che l'onorevole Bastogi presentò per la prima volta al primo Parlamento italiano nel 1862, ma non credo che in fondo vi sia una grande differenza. I due bilanci sono certamente diversi, anche se hanno in comune la particolare caratteristica di essere entrambi dei bilanci fortemente in *deficit*: tuttavia, anche tralasciando questo aspetto, essi si rassomigliano notevolmente nella comune struttura.

Si presenta quindi l'esigenza di consentire di avere un quadro della situazione finanziaria in forma più precisa, più concreta e più rispondente alle realtà nuove della nostra economia e delle funzioni così ampliate di uno Stato moderno.

Il nostro bilancio non è paragonabile, nella sua funzione e nella sua struttura, al bilancio inglese: non è un atto di volontà che autorizzi autonomamente le entrate e le uscite, ma è quasi soltanto la registrazione di uno stato di fatto esistente. È un quadro che, essenzialmente, deve essere presentato in modo da essere capito e che quindi deve rispondere da un lato alle esigenze dei tecnici e dall'altro a quelle dei politici: deve cioè essere tale da poter essere compreso dai tecnici ed anche dai non tecnici, così come nella vita professionale forense si dice che i documenti contabili devono essere fatti per i ragionieri, ma devono poter essere ca-

piti anche dagli avvocati, che debbono interpretarli e chiarificarli.

Attualmente il nostro bilancio è in pratica configurato sulla base della distinzione tra le spese ordinarie e le spese straordinarie, che uno degli articoli del disegno di legge che ci occupa mira ad abolire: giustamente, a mio avviso, poichè oggi, per la verità, della distinzione tra spese ordinarie e spese straordinarie non è più il caso di parlare. È meglio che la distinzione si faccia in base a concetti diversi, cioè in base a criteri economici e di merito.

Ma non sarebbe forse male se i parlamentari chiamati a votare il bilancio avessero davanti agli occhi distinte le spese che sono previste solo per un esercizio da quelle che sono ormai consolidate, che, diventate fisse, si riproducono tutti gli anni (cioè dalle spese che si chiamano ricorrenti) e se, nel quadro di queste spese che ricorrono tutti gli anni, trovassero una chiara distinzione fra quelle che sono imposte da atti legislativi preesistenti e quelle che, pur essendo ricorrenti, sono lasciate in un certo senso alla libera decisione del Parlamento (quanto meno nella loro più precisa misura) o, più esattamente, alla libera decisione della Ragioneria generale dello Stato, che le presenta al Parlamento per la approvazione.

Mi pare che queste distinzioni dovrebbero essere particolarmente istruttive ed importanti per le Camere, perchè i deputati ed i senatori debbono sapere quali parti del bilancio non possano essere modificate da un loro voto, e quali siano invece le parti mobili del bilancio stesso, quelle per cui la loro volontà può tradursi in concrete, effettive decisioni.

Pur abolendo quindi la categoria delle spese a carattere straordinario, noi dobbiamo sapere poi, attraverso una particolare configurazione contabile, quali siano le spese che si esauriscono nell'anno, perchè rispondono ad esigenze puramente transitorie, in confronto alle spese di carattere permanente: per questo mi pare che una distinzione fra spese ricorrenti e spese non ricorrenti sarebbe di notevole interesse e di notevole importanza per il Paese.

Questo è un punto sul quale io mi sono soffermato in Commissione, e debbo dire che mi ci sono soffermato con tanta maggior sicurezza in quanto, specialmente per quel che riguarda le spese derivanti da precedenti disposizioni di legge, le spese obbligatorie (nei bilanci comunali si parlerebbe appunto di spese obbligatorie), la necessità di richiamare l'attenzione dei parlamentari sul fatto che il 90 per cento delle voci indicate nelle spese sono disposte da altri atti parlamentari già perfezionati, mi è stata fatta presente da una persona estremamente autorevole in materia, cioè dallo stesso Ragioniere generale dello Stato, il quale appunto, nel presentare il bilancio, avrebbe desiderato di poter far presente ai parlamentari che il bilancio non è un atto di volontà effettivamente dispositivo se non per una parte minima, così da essere in realtà essenzialmente solo il quadro della situazione che si è determinata, un quadro che deve pertanto e soltanto avere la maggiore chiarezza possibile.

Per tale motivo io ho insistito ed insisto sulla necessità di introdurre queste distinzioni.

Nella relazione è stato sottolineato che io non sono stato seguito dalla Commissione su questi punti e che, d'altra parte, non ho presentato emendamenti in proposito. A parte il fatto che ogni parlamentare che faccia parte di una minoranza deve rassegnarsi al destino di essere *vox clamantis in deserto* e di non essere seguito, perchè le paratie stagne che dividono i vari partiti troppe volte impediscono che adesioni sinceramente espresse in privato siano poi manifestate in pubblico, sta di fatto che io non ho presentato emendamenti perchè queste che io considero correzioni del disegno di legge (così come altre a cui accennerò in seguito), ove il disegno di legge fosse approvato, potrebbero essere attuate anche in sede di regolamento, come integrazione della legge sulla contabilità generale dello Stato e quindi del bilancio, in modo da poter trovare una loro collocazione esatta, senza costringere a rimandare il provvedimento all'altro ramo del Parlamento per questioni che abbiano soltanto carattere parziale e non tocchino la sostanza stessa della riforma proposta.

Quali altre osservazioni abbiamo fatto?

Abbiamo davanti a noi una distinzione fra spese d'investimento e spese di gestione, che è una distinzione teorica, concettualmente precisa, ma che presenta difficoltà allorchè si passa dalla teoria alla pratica. La Ragioneria generale dello Stato ci ha presentato un volume contenente una nota di presentazione da cui appaiono con evidenza molti casi che chiariscono effettivamente le idee

in via paradigmatica. Ma forse sarà bene che, in sede di regolamento, il concetto venga maggiormente precisato, in funzione dei singoli titoli, dei singoli capitoli e dei singoli articoli, appunto per evitare che possano permanere certi dubbi, che sono stati prospettati alla Camera e sui quali, come la relazione ricorda, la 5ª Commissione si è fermata ripetutamente.

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

(Segue A R T O M) . Si tratta di una distinzione che molte volte lascia perplessi, soprattutto per quanto riguarda le spese di investimento, di fronte a capitoli di spesa che sovente non rappresentano dei veri e propri investimenti, ma solo pagamenti che non rientrano certo concettualmente tra gli investimenti, anche se male possono definirsi spese di gestione.

D'altra parte, il bilancio, così come si prospetta alla stregua del disegno di legge, non ha una chiara configurazione per quanto riguarda la scelta che dovrebbe essere fatta tra un bilancio di esercizio ed un bilancio di competenza. Vi è una confusione tra i due concetti, che particolarmente si rivela nel caso dei residui, di cui non è ben chiaro se, secondo la proposta in esame, siano dei prorogati pagamenti (o dei prorogati incassi) o se non si tratti invece di impegni pluriennali che vengono riprodotti di anno in anno. Non ho bisogno di diffondermi a meglio precisare i miei concetti, poichè su questo particolare problema la relazione del senatore Bertone, che è così diligente e precisa da rappresentare veramente un verbale delle discussioni svoltesi in Commissione, illustra le varie tesi esponendole con estrema esattezza ed obiettività. Io credo che i colleghi della Commissione siano tutti d'accordo nel rendere questo omaggio al nostro illustre Presidente e nel ringraziarlo per la chiarezza e l'obiettività della sua relazione.

B E R T O N E . La ringrazio di queste parole.

A R T O M . Dicevo dunque che da questa non chiara distinzione tra bilancio di competenza e bilancio di cassa nascono una certa quantità di dubbi, di cui forse la discussione che si è svolta in Commissione per quanto riguarda i residui è la più evidente manifestazione, ma che, per esempio, si rafforzano e si rinnovano particolarmente di fronte a quella parte del disegno di legge in cui si parla di ammortamenti.

Abbiamo noi un ammortamento vero e proprio, cioè la creazione di un conto distaccato e autonomo che si collochi tra i conti patrimoniali, proiettandosi nel tempo, e da cui annualmente possano prelevarsi determinate somme per provvedere alle rinnovazioni di materiali od alle grandi manutenzioni degli immobili, cioè a quel vero e proprio ammortamento che le parole del disegno di legge sembrerebbero indicare? Io ho sentito dire di sì; permettetemi però di dire che, con un bilancio in *deficit* come il nostro, con l'impossibilità di far quadrare le cifre e di trovar le somme per pagare i debiti, mi sembra assolutamente poesia l'ipotesi che si possa creare un conto il quale sia sufficiente per provvedere al regolare ammortamento di quell'enorme complesso patrimoniale che è il patrimonio dello Stato.

Meglio sarebbe stato se noi avessimo dato a questo preteso fondo di ammortamento la fisionomia ben chiara di una spesa di rinnovazione degli impianti esistenti e di grande manutenzione degli immobili, da ripetersi anno per anno nella misura annualmente necessaria per far fronte alle esigenze che annualmente si presentano, anzichè creare questo conto, che non sarà altro se non una finzione contabile, in cui si prospetteranno di volta in volta una uscita per costituire ed accrescere un fondo patrimoniale che — ove esista — sarà sempre sproporzionato alla funzione per cui dovrebbe essere costituito, ed una entrata che non sarà mai qual che cosa di concreto, di proporzionato alle uscite reali che, per rinnovazioni e manutenzioni, dovrebbero registrarsi nell'esercizio.

Io ho così accennato brevemente alle questioni tecniche; brevemente sia perchè già nella relazione esse sono state esposte e precisate, sia perchè in linea generale occorrerebbe compiere un esame più profondo, un controllo più minuto e più specifico dei vari punti della proposta struttura del bilancio per poterla veramente condurre alla sua giusta realizzazione.

Dell'insufficienza, anche dal lato tecnico, della proposta di legge, vi era in Commissione una generale sensazione insieme ad una generale convinzione che si sia fatta molta teoria, abbandonando la pratica, così da far permanere incertezze e dubbi. La maggioranza ha ritenuto opportuno approvare la proposta ugualmente ed integralmente, nonostante i dubbi e le incertezze, nonostante la convinzione che fosse necessario un più profondo riesame; e si è giustificata questa approvazione in queste condizioni, esprimendo l'opinione che la proposta attuale debba essere soltanto un punto di partenza e che quindi con l'andare del tempo si potrà procedere a successivi aggiustamenti, a correzioni, a integrazioni.

Io non posso nascondere che questo concetto mi lascia profondamente perplesso, perchè l'impostazione di un bilancio è opera estremamente impegnativa ed estremamente costosa in danaro, in tempo, in sforzi umani, e il ritornarvi sopra, il correggerla e il modificarla costringeranno a nuovi sforzi e a

nuovi sacrifici di tempo e di danaro tali da suscitare profonde preoccupazioni.

Per questo io avrei preferito una più coraggiosa decisione da parte della Commissione finanze e tesoro, come quella, per esempio, di sottoporre il problema ad una indagine più meditata ed accurata, più aderente alla realtà delle cose.

Questo mio convincimento, che ho espresso in sede di Commissione e che è condiviso anche dagli uomini del mio partito, non è stato seguito dalla maggioranza della 5ª Commissione. Lo ripeto qui, ricordando che è meglio ritardare di qualche mese l'approvazione di una legge, che è meglio tornare a meditare sulle sue disposizioni, piuttosto che rimandarne le necessarie correzioni ed integrazioni all'avvenire, in quanto gli errori che si compiono oggi sono destinati a ripercuotersi lungamente nel tempo e ad essi male si rimedia in seguito, con danno dell'Amministrazione dello Stato e del prestigio del Parlamento.

Ma se su questo punto noi possiamo anche fare soltanto quelle segnalazioni che sono una nostra legittima funzione, a discarico delle nostre coscienze; se possiamo limitarci a farci qui interpreti di una data esigenza, richiamando su di essa l'attenzione del Parlamento; se su questo punto noi possiamo contentarci di essere soltanto degli ammonitori, dei critici, esponendo dei problemi e lasciando alla coscienza della maggioranza la loro soluzione, lo stesso non possiamo dire per quanto riguarda il secondo grave problema che interessa tutto il Paese, quello cioè del modo di discussione dei bilanci.

Noi ci troviamo di fronte ad una disposizione costituzionale, quella dell'articolo 72 della Costituzione, la quale, parificando la discussione dei bilanci agli atti più solenni alla cui approvazione possa essere chiamato il Parlamento, impone al Parlamento stesso che la discussione dei bilanci avvenga secondo la procedura ordinaria, che non si possano adottare, per la discussione nelle due Camere, procedure abbreviate, e che le discussioni non possano finire con lo svolgersi nel chiuso di una Commissione, ma debbano avvenire alla luce aperta dell'Aula, pre-

sente il pubblico, presente la stampa, lasciando a tutte le voci, di tutti i partiti, libertà di critica e libertà di esposizione.

Questa esigenza, che i costituenti hanno affermato con questa norma, rimane uno dei punti centrali della vita costituzionale, perchè il bilancio è uno dei punti fondamentali della nostra vita nazionale: la discussione del bilancio rappresenta infatti il momento in cui, di fronte al quadro completo della vita economica e della vita finanziaria del Paese che attraverso il bilancio si prospetta, tutti debbono assumere le proprie responsabilità, tutti debbono avere la possibilità di far sentire la propria voce e tutti debbono avere la possibilità di parlare apertamente e chiaramente.

Di fronte a questo dovere parlamentare, a questo compito che la Costituzione affida al Parlamento in forma così solenne, seguendo e facendo propria una secolare tradizione di tutti i Parlamenti, sta una esigenza che nell'altra Camera è stata chiamata una esigenza « qualunquistica », ma che — lo riconosco apertamente — non può essere considerata soltanto qualunquistica.

Indubbiamente, lo spettacolo che qualche volta il Parlamento presenta durante la discussione dei bilanci non è uno spettacolo esemplare: per giorni e giorni si trascinano discussioni che si perdono in piccole cose, e durante le quali degli oratori parlano davanti a banchi vuoti, anche più vuoti di quel che non siano questa sera.

B E R T O L I . Stasera sei fortunato!

A R T O M . Ringrazio, allora, di una presenza che non è certo un atto di omaggio per la mia persona, ma è un atto di riconoscimento dell'importanza del tema che stiamo trattando.

Vi sono, dicevo, lunghe sedute in cui un oratore parla al Presidente, al Segretario e all'oratore che seguirà ...

P A C E . E sì e no ad un Ministro; dico sì e no perchè qualche volta non è neppure presente il Ministro!

A R T O M . Già, anche davanti al Ministro; dimenticavo il Ministro, chiedo scusa.

D'altra parte, troppe volte, diciamo onestamente, i temi sollevati nelle discussioni sono temi che sembrano, e forse sono, estremamente ristretti. Ma, pur con tutto questo, la discussione sul bilancio rappresenta oggi l'unico strumento che consenta ancora di affrontare un particolare dibattito per un determinato settore, l'unico strumento che consenta a un parlamentare di parlare, di chiedere e di avere una risposta su determinati problemi. Infatti le nostre funzioni di controllo e di incitamento, che teoricamente possono essere esercitate attraverso l'interpellanza o l'interrogazione, sono troppe volte rese vane dalla mancata risposta alle interrogazioni e alle interpellanze. E credo che ciascuno di noi, di tutti i banchi, della maggioranza e della minoranza, potrebbe darne un esempio.

Io ne voglio citare uno che mi pare particolarmente importante e significativo, un esempio che mi è capitato nuovamente sott'occhio in questi giorni.

Circa tre mesi e mezzo or sono — il 31 ottobre — un parlamentare — che non è uno degli ultimi poichè ha occupato cariche di Governo ed è stato a lungo capo di un partito, sia pur piccolo — ha presentato una interpellanza per denunciare uno scandalo grave che si sarebbe verificato ai danni di un ente pubblico, o per lo meno di una società controllata da un ente pubblico: uno scandalo che risulta tale da una serie di atti pubblici depositati nella cancelleria del Tribunale a disposizione di tutti.

Questa interpellanza così documentata non ha avuto, dopo tre mesi e mezzo, nessuna risposta: nè alla Camera dove l'analisi dei fatti avrebbe consentito la più alta discussione di criteri e di principi, nè fuori della Camera, con dichiarazioni alla stampa.

Ma il silenzio su questa interpellanza, così prolungato, assume poi carattere di maggiore gravità perchè il fatto riguarda un centro relativamente piccolo, dove il silenzio sull'argomento viene naturalmente interpretato come prova di una protezione dei responsabili e dei profittatori, dovuta ad influenze politiche. Si lascia così libero campo

ad accuse contro uomini politici di cui noi, anche se oppositori, dobbiamo riconoscere la perfetta onestà, che li rende superiori a tali accuse. Si lascia così scendere il sospetto su uomini di prim'ordine, di primo piano nella politica dello Stato, su uomini che hanno ricoperto altissime cariche, facendoli oggi oggetto di accuse silenziose ma tenaci, di voci diffuse ed incontrollabili, di mormorii calunniosi.

A questa interpellanza presentata dall'onorevole Pacciardi, che denuncia una serie di atti mediante i quali una società controllata dall'E.N.I. avrebbe acquistato un pacchetto di azioni al prezzo di due miliardi e mezzo, quando, sulla base di inoppugnabili atti pubblici, non potevano avere un valore superiore ad un solo miliardo (ed io credo che i parlamentari toscani qui presenti sappiano a cosa io accenno e di quale collegio elettorale io parli), non si dà risposta. In tre mesi e mezzo non è stato possibile ottenere dal Ministro competente, che era in carica nel precedente Gabinetto e che è allo stesso posto nel nuovo Gabinetto, una risposta che dovrebbe — noi almeno lo speriamo — definitivamente liberare da accuse ingiuste un parlamentare che appartiene allo stesso partito del Ministro, del quale, anzi, è personale amico, e che rimane in questo momento scoperto a causa del colpevole silenzio del Ministro stesso.

Il Governo trascura quindi — come è provato dall'esempio fatto — il suo dovere di rispondere alle interrogazioni e alle interpellanze anche in casi di estrema delicatezza, anche quando si tratta di questioni che coinvolgono la moralità pubblica, la difesa del pubblico erario, la reputazione di eminenti parlamentari e quindi il prestigio dello stesso Parlamento.

Come possiamo, in queste condizioni, considerare l'interrogazione o l'interpellanza come strumenti che ci permettano di esercitare il nostro dovere di controllo sul Potere esecutivo?

Solo in sede di bilancio abbiamo avuto la possibilità — quando su talune questioni il Governo aveva voluto mantenere il silenzio — di esporre il nostro punto di vista, di far chiarire punti oscuri, di portare l'atten-

zione del Paese su determinati problemi: solo in quel momento siamo noi che impostiamo i problemi, che possiamo costringere il Governo a rispondere, che possiamo non accettare passivamente il silenzio del Ministero.

Tutto questo non ha lasciato la coscienza tranquilla ai colleghi della 5^a Commissione, e di ciò abbiamo un documento ufficiale.

La Commissione ha infatti votato un ordine del giorno, proposto dal senatore Bonacina, che, fermandosi sul punto della nota preliminare che deve essere presentata da ciascun Ministro a illustrazione dello stato di previsione di ciascun Dicastero, ha chiesto che tale nota non sia limitata soltanto al chiarimento tecnico-contabile dello stato di previsione, ma assuma invece un carattere politico-amministrativo ed esponga al Parlamento quelli che sono i problemi del settore, quella che è la politica di settore che il singolo Ministro intende svolgere, perchè possa essere discussa dal Parlamento.

Leggiamo l'ordine del giorno, e leggiamolo non soltanto in sè, ma in quelli che sono il suo significato e la sua portata: « La Commissione finanze e tesoro del Senato, espresso parere favorevole all'approvazione senza emendamenti del disegno di legge n. 372 » (e questa è la ragione per cui l'ordine del giorno Bonacina non è stato votato anche dai commissari liberali) « invita il Governo a dare alle note preliminari di cui al secondo comma dell'articolo 35, anzichè lo esclusivo carattere tradizionale di illustrazione meramente contabile-finanziaria degli stati di previsione e delle variazioni rispetto ai precedenti esercizi finanziari, un prevalente carattere di illustrazione delle direttive politiche e politico-economiche di settore relative alla sfera di competenza di ciascun Ministero, che il Governo sottopone al Parlamento come premessa della discussione sugli stati di previsione e come presupposto di un più efficiente esercizio da parte del Parlamento della sua funzione di indirizzo e controllo della politica globale e settoriale di bilancio ».

Come voi vedete, di fronte all'affermazione della necessità di una discussione globale, di fronte all'affermazione della necessità che

le Camere si fermino sul complesso del bilancio, trascurandone i dettagli, che si fermino soltanto su quello che è il punto centrale del confronto tra le entrate e le uscite genericamente disposte, viene qui proclamata la necessità che il Parlamento, accanto alla politica globale di bilancio, possa discutere anche la politica settoriale. E poichè questo punto è stato votato, non soltanto dai commissari della maggioranza ma anche dai senatori comunisti che si sono associati ad esso, possiamo dire che da tutti i Gruppi è stata ugualmente sentita l'esigenza di non rinunciare a questo compito, di non abdicare a questa funzione di controllo che a noi parlamentari spetta come diritto e come dovere.

E la preoccupazione si è ancora manifestata su altri punti e in altri momenti.

La 5ª Commissione si è fermata soprattutto su quella parte del nuovo testo dell'articolo 35 della legge sulla contabilità, contenuto nell'articolo 1 di questa proposta di legge, in cui si dice che « l'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, del totale generale della spesa, di ciascuno stato di previsione della spesa e del quadro generale riassuntivo è disposta nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge ». È una disposizione che deve o potrebbe essere intesa nel senso che il Parlamento sia obbligato a votare inizialmente il complesso della spesa ed il complesso dell'entrata e successivamente i vari stati di previsione oggetto dei singoli articoli, cosicchè le Camere si spoglierebbero del loro potere di deliberare in un tema di tanto rilievo, dopo una votazione su un bilancio complessivo fatta genericamente, senza preventivo esame e controllo dei singoli stati di previsione, della caratterizzazione della spesa e della rispondenza della spesa stessa a determinati principi politici e alle esigenze che ciascun settore ha e di cui ciascun deputato o senatore può farsi interprete nelle Aule del Parlamento; le Camere, cioè, dovrebbero abdicare di fatto al loro effettivo potere di controllo.

Il ministro Giolitti è intervenuto in Commissione su questo tema e ha dichiarato che tale disposizione, mentre ha un carattere dispositivo, cogente per quanto riguarda il Governo ai fini della preparazione del dise-

gno di legge, ha invece un carattere solo ordinativo per quanto riguarda il Parlamento. Poichè, secondo i nostri Regolamenti, noi — dell'una e dell'altra Camera — abbiamo il diritto di modificare l'ordine di approvazione dei singoli articoli di ogni disegno di legge sottoposto al nostro esame e il diritto di subordinare la votazione di un articolo a quella di un altro, secondo il libero criterio della maggioranza dell'Assemblea, l'osservanza obbligatoria, da parte delle Camere, di tale norma implicherebbe una modifica di Regolamento che non crediamo possa trovare la sua sede in un disegno di legge, e che d'altra parte verrebbe ad istituire una procedura particolare per l'esame e l'approvazione dei bilanci in contrasto con la disposizione dell'articolo 72 della Costituzione, che prevede per questi casi tassativamente la procedura ordinaria.

Su questo punto si è particolarmente fermata l'attenzione della Commissione.

Da tutte le parti, e particolarmente da parte della stessa maggioranza, si sono sollevate aspre critiche e, se non si è avuto il coraggio di proporre specifici emendamenti, per non rimandare nuovamente il disegno di legge alla Camera, ritardandone l'iter legislativo, e si è preso atto di una dichiarazione del Ministro — che può essere impegnativa per il Ministro personalmente, ma impegnativa non è, nè per il Governo di oggi nè per il Governo di domani, di fronte ad una legge che si deve proiettare nel tempo e valere per questo Governo e per tutti i successivi —, si è altresì prospettata l'ipotesi della presentazione di un ordine del giorno, in cui il Senato spieghi e giustifichi le ragioni di questo suo voto e che resti, in forma chiara e solenne, permanente interpretazione della legge.

Io mi rammarico di non vedere in questo momento in Aula l'amico Oliva, che di tale ordine del giorno aveva inteso farsi promotore. Ma io posso ben ricordare qui — e tutti i colleghi lo ricordano con me e il Presidente della Commissione ne ha dato atto nella sua relazione — che tutti i colleghi sentono questo stato di disagio di fronte all'applicazione di questa norma, a questa rinuncia alle possibilità di critica che essa

implica, all'abbandono di quello che — lo ripeto — non è soltanto un nostro diritto ma è soprattutto un nostro dovere.

Questo stato di disagio è profondamente sentito da chi crede nella funzione del Parlamento, da chi crede che il Parlamento — anche se troppe volte è ridotto ad essere soltanto la cassa armonica delle decisioni delle segreterie dei partiti; anche se in esso troppi deputati o senatori votano secondo gli ordini che hanno ricevuto e non secondo i dettami intimi della propria coscienza (e posso ben ricordare questo, poichè su tale tema ieri si è svolta una specifica discussione davanti alla Corte costituzionale) — da chi crede, dico, che il Parlamento abbia ancora la possibilità di esercitare una sua funzione, di essere ancora la garanzia della libertà, l'espressione viva della volontà del popolo attraverso la libertà di voto dei suoi componenti.

Se questa è la viva preoccupazione che è in me, io ho la consolazione di sapere che tale preoccupazione, anche se non trova una solidarietà aperta di voto, ha trovato solidarietà piena in tutti i colleghi della Commissione; ha trovato espressione in uomini di tutti i settori, anch'essi, come me, preoccupati di quelle che sarebbero le conseguenze di una letterale applicazione di questa legge.

D'altra parte, se noi approveremo un ordine del giorno, che forse sarà presentato dai senatori della maggioranza, per interpretare l'ultima parte dell'articolo 35, come si svolgerà la discussione della legge unica del bilancio?

Noi avremo, pare, affrettate discussioni preventive nelle varie Commissioni, le cui conclusioni passeranno ad un Giunta del bilancio che si intende ricostituire (ancora però non sono state presentate le relative proposte, e non sappiamo in che cosa consisterà questa Giunta, quali ne saranno i poteri, quali i limiti, quali esattamente le funzioni), dopodichè si arriverà in Aula con un disegno di legge di 22 articoli: un articolo che approverà l'entrata, un articolo che approverà l'uscita, un articolo che approverà lo stato di previsione della spesa del Ministero « A », un altro articolo che approverà

lo stato di previsione della spesa del Ministero « B », e così via per tutti i 19 bilanci, fino all'ultimo articolo che approverà il quadro complessivo delle entrate e delle spese.

E notate che, per un'altra disposizione del disegno di legge (estremamente approvabile), ai singoli stati di previsione dovranno essere allegati gli stati di previsione della spesa degli enti pubblici che fanno capo a ogni Ministero.

Significa, questo, che dovremmo approvare per alzata e seduta, senza discussione, i singoli articoli e, quindi, i singoli stati di previsione, ognuno dei quali ci sarà presentato con una nota preliminare che dovrà avere carattere politico-amministrativo e dovrà esporre i criteri di impostazione della politica di settore? Evidentemente no, tanto più se con un ordine del giorno noi affermeremo il nostro diritto di modificare l'ordine di approvazione di questi articoli, di posticipare l'approvazione del totale generale della spesa rispetto all'approvazione dei singoli stati di previsione, per quelle modifiche del bilancio proposto che le Camere possano ritenere necessarie.

Ed allora, a che cosa si riduce questa approvazione di una legge unica? Al fatto che, dopo aver discusso del quadro generale in sede di approvazione dell'articolo 1 e dell'articolo 2 della legge sul bilancio, noi riprenderemo, a partire dall'articolo 3, volta per volta, la discussione completa di ciascuno degli articoli successivi e, quindi, dei singoli stati di previsione? E questa discussione sarà pienamente libera, perchè ciascun Gruppo avrà il diritto ed il dovere di rispondere specificamente ad ogni nota preliminare per esporre le proprie concezioni; avrà il diritto e il dovere di discutere sui bilanci degli enti pubblici allegati ad ogni articolo; avrà, attraverso ciascuno dei suoi deputati e ciascuno dei suoi senatori, pieno diritto di sollevare le medesime discussioni che sarebbero sollevate in sede di singoli bilanci secondo la legge attuale.

C R O L L A L A N Z A . E i Ministri dovrebbero essere tutti presenti alla discussione di ogni articolo...

A R T O M . Più esattamente, onorevole collega, il banco del Governo si trasformerà in una passerella su cui, invece di gentili indossatrici, sfileranno i Ministri, uno per uno, per eseguire il loro particolare numero. Naturalmente, di volta in volta tutti i Ministri la cui competenza riguarda gli altri articoli saranno regolarmente assenti, come lo sono in questa particolare occasione! Soltanto potrebbe forse darsi che qualche volta fosse presente persino l'onorevole Presidente del Consiglio, che così raramente ci onora della sua presenza.

Se così sarà, onorevoli colleghi, non avremo forse abdicato al nostro diritto, ma avremo certamente creato una grande confusione, una confusione veramente enorme, perchè, invece di discutere 20 bilanci uno per volta, li discuteremo tutti insieme, impedendo intanto all'altro ramo del Parlamento, contrariamente alla prassi finora seguita, di discutere una parte dei bilanci, mentre noi staremo assistendo alla sfilata sulla passerella dei venti Ministri che verranno a rispondere alle venti discussioni.

È per questo che, mentre la legge tende a creare una globalità nella discussione, conserva tutti i difetti del vecchio sistema, non rimedia ad alcuno di essi e rende soltanto più difficile l'opera di controllo a cui noi dobbiamo tendere, diminuendo la nostra responsabilità in questo particolare controllo e rendendo più arduo il nostro compito.

È per questo che io credo che sarebbe forse miglior consiglio limitare l'approvazione dell'attuale proposta di legge ai punti in cui si parla della riforma del bilancio, della strutturazione del bilancio. Per questo noi saremo pronti a rinunciare agli emendamenti e a rimetterci all'Amministrazione perchè di essi faccia tesoro nella preparazione del regolamento.

Fermarci, dunque, a questi punti e rinunciare alla presentazione della legge unica del bilancio, per affrontare a parte il problema della discussione dei bilanci. Io credo infatti che delle modifiche debbano essere apportate alla procedura di approvazione dei bilanci; ne sono convinto, quanto e più di ogni altro.

Mi rammarico che non sia presente in Aula il nostro Segretario generale, in cui io riconosco il nostro maestro in materia di prassi parlamentare. Il dottor Picella potrebbe testimoniare che il primo atto da me compiuto come senatore è stato quello di andare nel suo studio a presentarmi e a chiedergli lumi e consigli per una riforma della discussione del bilancio, proprio in quanto io ritenevo e ritengo necessario escogitare una procedura nuova che consenta, da un lato, il pieno esercizio del nostro potere di incitamento e controllo e, dall'altro, un più armonioso sviluppo delle nostre discussioni, un più rapido svolgimento dei nostri dibattiti, un più efficace realizzarsi della nostra attività.

Io credo che questo possa avvenire essenzialmente attraverso una modifica dell'articolo 72 della Costituzione.

Io credo che il concetto a cui quella norma si ispira, quell'alto concetto la cui importanza storica si rivela oggi in tutta la sua pienezza, proprio in occasione di questa discussione, possa autorizzare la modifica di quell'articolo, proprio allo scopo di salvare le finalità che esso si proponeva, proprio allo scopo di rendere efficace la discussione e di non lasciarla scadere inutilmente, attraverso gli errori di una procedura non adatta al tema.

Io credo che noi potremmo benissimo autorizzare ciascun ramo del Parlamento ad adottare, per l'esame degli stati di previsione, quelle procedure che si rivelino più armonicamente adatte alla materia, sia creando forme nuove di procedura, sia avvalendosi di quelle che già i Regolamenti prevedono.

Indubbiamente, in questo caso, per il senso di responsabilità della Camera e del Senato, la discussione sul bilancio dell'entrata e dell'uscita — il bilancio del Ministero del tesoro — si svolgerà in seduta plenaria, in Aula, e indubbiamente in tale discussione interverranno solo gli oratori che intendano toccare i grandi argomenti generali, parlando secondo la dignità di simili temi.

Per quegli altri bilanci, invece, per i quali la Presidenza da un lato e l'autonomo consenso dei singoli Gruppi dall'altro lo

decidessero, potremmo adottare la felice procedura che si chiama, più o meno propriamente, « redigente », attraverso la quale le Commissioni sono chiamate a discutere i singoli articoli dei progetti di legge più complessi, scendendo ad un più profondo e più specifico esame della materia, con la competenza acquistata attraverso la permanenza in esse di vecchi parlamentari di legislatura in legislatura, attraverso la consuetudine quasi settimanale di esame dei problemi del singolo settore. Di tali discussioni si potrà redigere il rendiconto stenografico, per darne ampia conoscenza alla stampa. I dibattiti in Commissione potranno però procedere senza retorica, senza lunghissimi discorsi, con interventi cioè che non abbiano la dolorosa lunghezza di quello che io vi sto infliggendo in questo momento, ma che affrontino i problemi concreti specificamente e competentemente, lasciando che i temi generali dell'impostazione della politica di settore possano essere discussi in Aula, attraverso le dichiarazioni di voto che, per il loro carattere impegnativo, assumeranno indubbiamente un ruolo di importanza primaria, rispondente alla dignità del Parlamento.

Se nel corso di una discussione in sede di Commissione si vorrà poi affrontare qualche tema particolare che non meriti di morire nel chiuso di una Commissione, che reclami una discussione aperta, che esiga un intervento più ampio davanti all'Assemblea, in tal caso i singoli parlamentari avranno, secondo il nostro Regolamento, il diritto di chiedere che dalla procedura redigente si passi alla procedura normale, che la discussione si trasferisca cioè dalla Commissione all'Assemblea.

Ho detto poco fa che sentivo di aver parlato troppo a lungo, di aver troppo abusato della vostra cortesia, e perciò concludo.

Il mio intervento ha forse avuto note di particolare passionalità; ma se queste note di passionalità ho potuto avere oggi nel mio argomentare, mentre di solito, come tutti i piemontesi, sono piuttosto freddo e distaccato nel parlare e non assumo mai un atteggiamento aspro di opposizione, è perchè io qui sento in gioco qualcosa che ha costi-

tuito un punto vitale di tutta la mia ormai lunga esistenza.

Per anni ed anni io sono insorto contro il fascismo perchè tentava di soffocare la libertà di discussione. Per anni ed anni sono insorto a difendere quella che credo sia la base più viva di ogni regime democratico, cioè il Parlamento: non il Parlamento in se stesso, con quello spirito corporativo che può animare chi ha l'onore di farne parte, ma quello che il Parlamento rappresenta nella profonda convinzione di un cittadino che nel Parlamento e nella sua funzione crede e che da esso aspetta qualche cosa che sia il principio del ritorno alla moralità dello Stato, che sia la difesa contro gli scandali, contro la decadenza dello Stato stesso.

Ebbene, proprio in questo momento, in cui le cronache abbondano di scandali, in cui da ogni parte sembra che la corruzione dilaghi, in cui il sospetto tocca tutte le Amministrazioni, noi dovremmo abdicare al nostro diritto, alla nostra funzione di controllo? Più che mai in questo momento, anzi, ed in queste condizioni l'esercizio di tale funzione ci appare non come un diritto, ma come un dovere preciso a cui noi non abbiamo il diritto di abdicare!

È per questo che noi voteremo contro il disegno di legge in discussione. Grazie, signor Presidente. (*Applausi dal centro-destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Gigliotti. Ne ha facoltà.

GIGLIOTTI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ritorna in Parlamento uno dei più importanti problemi dell'Amministrazione dello Stato: la riforma del bilancio. Problema di capitale importanza, poichè il bilancio non è soltanto il documento in cui si prospetta il piano delle entrate e delle spese dello Stato per un dato periodo di tempo, ma è anche, e direi soprattutto, il documento nel quale si riassume la politica del Paese, cosicchè esso qualifica un sistema di ordinamento nello stesso tempo economico e politico, l'impostazione di un bilancio, nelle entrate e nelle spese, riflettendo le strutture istituzionali dello Stato.

Ad avvenimenti storici che abbiano mutato l'ordinamento economico, sociale e politico di uno Stato, deve perciò, necessariamente, seguire un mutamento delle strutture del bilancio; mutamento che sarà graduale se l'ordinamento economico e politico cambia gradualmente, così come avviene in questo momento nello Stato italiano, mentre sarà rivoluzionario nel caso opposto.

Dicevo all'inizio del mio discorso che il problema ritorna in Parlamento; esso, infatti, è tutt'altro che nuovo. Come è ricordato nella relazione del nostro eminente collega, senatore Bertone, che della riforma può essere considerato il padre spirituale, il tema della riforma del bilancio si discute nel Parlamento della Repubblica da moltissimi anni, circa quattordici.

Un'interpellanza del compianto senatore Giovanni Conti, del 13 luglio 1950, richiamava l'attenzione del Senato e del Governo sulla opportunità di un'unica legge per gli stati di previsione dell'entrata e della spesa.

A quella interpellanza facevano seguito il disegno di legge n. 1412, del 7 dicembre 1950, dei senatori Ruini, Paratore ed altri, ed il disegno di legge n. 1716, del 13 dicembre 1950, del ministro Pella, che accolse molti dei suggerimenti contenuti nell'interpellanza del senatore Conti.

Decaduti quei disegni di legge — quello Ruini e Paratore era stato già approvato dal Senato — per fine della legislatura, si ebbe il disegno di legge Bertone del 15 novembre 1956, n. 1742, anch'esso decaduto per fine della legislatura; disegno di legge, quello Bertone, di fondamentale importanza perchè frutto degli studi e delle conclusioni della Commissione parlamentare composta da 12 senatori e da 12 deputati nominati dai Presidenti delle due Assemblee.

È da notare che la Commissione presieduta dal collega Bertone, alle proposte di riforma del bilancio aveva aggiunto degli utili suggerimenti per la necessaria, conseguenziale riforma del Regolamento; la relazione è del 12 novembre 1956.

Il disegno di legge Bertone fu ripresentato al Senato il 17 marzo 1959; altro disegno di legge presentò, sempre al Senato, il Ministro del bilancio, onorevole Tambroni, il

24 febbraio 1960. L'uno e l'altro decadde per fine della legislatura, come decadde, per lo stesso motivo, i due disegni di legge del 19 gennaio 1962 e del 25 gennaio 1962 presentati alla Camera dei deputati rispettivamente dai deputati onorevole Pella e onorevole Curti.

Finalmente, nella quarta legislatura si ha il disegno di legge n. 311, del 26 luglio 1963, presentato dall'onorevole Curti, che, modificato prima dalla competente Commissione della Camera dei deputati e poi dall'Assemblea, a circa quattordici anni dall'interpellanza Conti del 13 luglio 1950, è oggi sottoposto all'esame del Senato.

Attualmente il bilancio dello Stato è regolato da varie leggi, in primo luogo dalla Costituzione. L'articolo 81 dell'atto fondamentale della nostra Repubblica infatti così stabilisce: « Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

All'articolo 81 si ricollegano l'articolo 72 (divieto di approvazione del bilancio con la procedura di Commissione invece che direttamente dalle Camere), l'articolo 76 (divieto di delega al Governo dell'approvazione del bilancio), l'articolo 75 (divieto di indire il *referendum* per l'abrogazione della legge di bilancio, abrogazione che metterebbe in crisi il funzionamento dello Stato).

L'articolo 100 della Costituzione, al secondo comma, a sua volta, così prescrive: « La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito ». La prescrizione, come ricorderò in seguito, è della massima importanza.

Ma principalmente il bilancio è regolato dalla legge sulla contabilità generale dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, numero 2440), dal regolamento di detto regio decreto (23 maggio 1924, n. 827) e da una serie di disposizioni legislative successive che modificano in più punti decreto e regolamento, modifiche che mi suggeriscono la raccomandazione al Governo di provvedere, dopo l'eventuale approvazione della proposta di legge che stiamo discutendo, alla redazione di un testo unico per evitare che cittadini, funzionari e chiunque altro debba occuparsi di questa materia si possano smarrire nella folta e spesso selvaggia foresta costituita dalle tante leggi che, dal 1923 ad oggi, cioè per oltre quaranta anni, hanno dettato norme sulla contabilità generale dello Stato.

Qual è il regolamento del bilancio che si trae dalle disposizioni suddette? Nel mese di gennaio, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento, insieme al rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 30 giugno precedente, i bilanci di previsione dell'esercizio futuro, costituiti dallo stato di previsione della entrata e da quelli della spesa distinti per Ministero. I singoli stati di previsione della spesa formano oggetto di altrettanti disegni di legge. Il disegno di legge relativo allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro comprende anche lo stato di previsione dell'entrata e il riepilogo generale del bilancio.

Secondo lo Statuto albertino, i disegni di legge concernenti gli stati di previsione erano tutti esaminati prima dalla Camera dei deputati, che era di nomina elettiva, e dopo dal Senato, che era di nomina regia.

Entrata in vigore la Costituzione repubblicana e diventato elettivo anche il Senato, gli stati di previsione vengono presentati metà alla Camera e metà al Senato, che così si alternano nell'esame dei bilanci.

Secondo il Regolamento della Camera (articolo 32, ultimo comma) la discussione in Aula dello stato di previsione del Ministero del tesoro deve precedere quella degli stati di previsione degli altri Dicasteri. Il regolamento del Senato non contiene una norma analoga a quella del Regolamento della

Camera; ciò nonostante, anche il Senato, per prassi, dà la precedenza alla discussione dello stato di previsione del tesoro.

È però da osservare che, con tale sistema, a prescindere da altri inconvenienti, nel mentre una delle due Assemblee discute lo stato di previsione del Tesoro e l'altra gli stati di previsione degli altri Dicasteri, l'eventuale modifica di quest'ultimi da parte di una delle due Assemblee costringerebbe l'altra, che avesse già approvato lo stato di previsione del Tesoro a respingere quella modifica, onde evitare conseguenze incalcolabili anche per la durata della discussione.

A risolvere i tanti problemi ed inconvenienti che dall'ordinamento attuale sorgono, si sforza di provvedere il disegno di legge che stiamo discutendo. E a questo punto sorge un primo interrogativo: i problemi e gli inconvenienti dell'ordinamento attuale vengono risolti dalla proposta di legge Curti, già approvata dall'altro ramo del Parlamento ed ora sottoposta alla nostra approvazione?

È stato già detto nella Commissione finanze e tesoro, da vari suoi componenti appartenenti a diversi gruppi politici e dallo stesso Ministro del bilancio, onorevole Giolitti, che l'attuale è una legge ponte, cioè un esperimento che tende da una parte a risolvere le questioni più urgenti e dall'altra a creare la premessa onde arrivare in un certo tempo, che io mi auguro non eccessivamente lungo, ad una legge definitiva. Anch'io concordo con questo apprezzamento, ma debbo aggiungere che l'esperimento potrà avere un esito più o meno felice a seconda del modo come la legge sarà applicata dalle Camere, che dovranno anche provvedere urgentemente a modificare i propri Regolamenti, e soprattutto dal Governo, specie per certi aspetti ai quali accennerò brevemente.

L'articolo 1 del disegno di legge, nel modificare l'articolo 35 della legge sulla contabilità generale dello Stato, prescrive che lo stato di previsione dell'entrata, gli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri con gli allegati bilanci delle Amministrazioni autonome e il quadro generale riassuntivo, sono illustrati da no-

te preliminari. Sulla natura delle note preliminari ha discusso lungamente la Commissione finanze e tesoro. Le note preliminari debbono aver nella nuova strutturazione del bilancio un carattere esclusivamente tecnico-contabile o debbono avere, anche e soprattutto, un carattere politico, con una impostazione programmatica politico-economica?

È noto, infatti, che qualcuno preferirebbe che le note preliminari, che debbono accompagnare gli stati di previsione dei singoli Dicasteri e, molti anche delle Amministrazioni autonome, avrebbero un carattere esclusivamente tecnico, ritenendo sufficienti per la parte politico-economica la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo che i Ministri del bilancio e del tesoro debbono presentare al Parlamento entro il mese di settembre (articolo 4 del disegno di legge), l'esposizione economico-finanziaria e quella relativa al bilancio di previsione, sempre per l'anno successivo, che il Ministro del bilancio e quello del tesoro debbono rispettivamente fare al Parlamento il primo giorno non festivo del mese di ottobre (ultimo comma dell'articolo 1 del progetto, che modifica l'articolo 80 della legge sulla contabilità).

Questa opinione è rimasta isolata nella Commissione, la quale invece ha votato un ordine del giorno che il Ministro del bilancio, onorevole Giolitti, ha dichiarato di essere pronto ad accettare se verrà presentato nel corso di questa discussione. Con detto ordine del giorno la Commissione finanze e tesoro del Senato — leggo il testo integrale — ha invitato il Governo a dare alle note preliminari di cui al secondo comma del nuovo testo dell'articolo 35 della suddetta legge del 18 novembre 1923, n. 2440, previsto dall'articolo 1 del disegno di legge anzidetto, anzichè l'esclusivo carattere tradizionale di illustrazione meramente contabile-finanziaria degli stati di previsione e delle variazioni rispetto ai precedenti esercizi finanziari, un preminente carattere di illustrazione delle direttive politiche e politico-economiche di settore, relative alla spesa di competenza di ciascun Ministero, che il Governo sottopone al Parlamento come

premessa della discussione sugli stati di previsione e come presupposto di un più efficiente esercizio da parte del Parlamento della sua funzione di indirizzo e di controllo della politica globale di bilancio, in coerenza con gli indirizzi e le scelte della programmazione.

La dichiarazione del Ministro del bilancio, onorevole Giolitti, ovviamente fatta a nome del Governo, di accettare l'ordine del giorno che ho poco fa letto, ordine del giorno che sarà ripresentato a chiusura di questa discussione, impegna questo Governo e quelli che ad esso succederanno, a dare alle note preliminari di illustrazione degli stati di previsione della spesa dei Ministeri e delle Amministrazioni autonome il carattere politico ora ricordato. E non potrebbe essere diversamente, non soltanto in relazione all'impegno del Governo, ma anche e direi soprattutto, perchè la riforma del bilancio in tanto può avere un senso e uno scopo in quanto, inserendo la funzione della spesa pubblica nel quadro della programmazione economica, ne realizzi una delle condizioni necessarie ed indispensabili. Al che, oltre le note preliminari di settore, dovrà dare il suo massimo contributo la nota preliminare di illustrazione del quadro riassuntivo in modo che la politica di settore dei singoli Dicasteri e degli enti pubblici si inquadri nella politica generale del bilancio.

Un secondo punto, sul quale è necessario che il Governo dia precise assicurazioni, è quello dei consuntivi. Il nuovo testo, che si propone in modifica dell'articolo 34 della legge sulla contabilità generale dello Stato, prescrive che nel mese di luglio il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio, insieme con il bilancio di previsione dell'anno finanziario che inizia il primo gennaio successivo, debba presentare al Parlamento il rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il 31 dicembre precedente, il cosiddetto consuntivo.

Questa dei consuntivi è una delle questioni più spinose della finanza pubblica in genere, cioè della finanza non soltanto dello Stato, ma anche delle Regioni, delle Provincie, dei Comuni, degli enti pubblici. Il rendiconto generale dell'esercizio finanziario

scaduto, il cosiddetto consuntivo, come è noto, si costituisce di due parti: la prima, il conto del bilancio, si riferisce al vero e proprio consuntivo di bilancio in relazione al preventivo, e cioè al conto delle entrate accertate e scadute e delle spese impegnate e liquidate, delle riscossioni e dei pagamenti fatti, dei residui da riscuotere e dei residui da spendere; la seconda, il conto generale del patrimonio, rispecchia gli effetti della gestione dell'esercizio finanziario sul patrimonio, con le variazioni di valore, delle attività e passività finanziarie, dei beni e dei materiali vari.

Consuntivo e preventivo, da esaminare nel loro insieme, sono perciò documenti fondamentali dell'attività finanziaria dello Stato. L'esame sistematico e penetrante del consuntivo di ciascun esercizio e il raffronto del consuntivo con il preventivo di quell'esercizio da una parte consentono — ed è il solo mezzo — al Potere legislativo di controllare se l'Esecutivo abbia bene applicato l'autorizzazione del preventivo, e dall'altra danno modo al Parlamento di avere il quadro esatto della politica finanziaria nel suo complesso dell'anno in questione. Con il che è possibile, specialmente per quanto riguarda gli investimenti che lo Stato in parte fa a carico del bilancio di esercizio, di adattare i risultati dell'esercizio passato ai bisogni che si presentano per l'esercizio futuro.

Per un organico coordinamento di una politica economica e finanziaria dello Stato, per una programmazione di investimenti secondo una scala di priorità fissata esclusivamente nel pubblico generale interesse, alla stregua dell'urgenza e del rendimento, il raffronto immediato fra consuntivo e preventivo, fra l'esercizio chiuso e quello che si sta per iniziare, è condizione necessaria ed indispensabile. La prescrizione contenuta nel nuovo testo dell'articolo 34 è perciò una norma inderogabile, una norma cioè alla quale non può essere consentito che il Governo si sottragga, e in proposito il Gruppo comunista, a nome del quale io parlo, chiede al Governo un impegno preciso, tassativo, categorico.

Alla questione dei consuntivi si ricollega un altro essenziale problema. Ricordavo, al-

l'inizio del mio dire, l'articolo 100 della nostra Costituzione. La Corte dei conti — così prescrive questo articolo — oltre ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio, partecipa « al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria » e riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito. All'attuazione della norma costituzionale ha in seguito provveduto la legge del 21 marzo 1958, numero 259, che, agli articoli 4 e 7, fissa termini precisi per la presentazione al Parlamento delle relazioni.

È necessario che le relazioni sul riscontro eseguito sulla gestione finanziaria di detti enti vengano redatte dalla Corte dei conti tempestivamente, il che non è avvenuto sino ad oggi. Solo in tal modo il Parlamento potrà esaminare contestualmente il rendiconto generale finanziario del bilancio statale dell'anno precedente e per lo stesso esercizio, o quanto meno per il precedente, la gestione finanziaria degli enti. Contestualità assolutamente necessaria ed indispensabile onde poter arrivare, col quadro integrale dell'attività finanziaria ed economica dello Stato nel corso dell'esercizio, ad un organico coordinamento della politica economica e finanziaria del Paese.

Anche sul problema della tempestività della presentazione al Parlamento delle relazioni della Corte dei conti sugli enti controllati il Gruppo comunista chiede al Governo un impegno preciso e tassativo.

Su un ultimo punto, prima di concludere, desidero trattenermi. La approvazione da parte del Senato della proposta di legge in discussione, già approvata dall'altro ramo del Parlamento, e la imminente promulgazione ed entrata in vigore della legge postulano una immediata riforma dei Regolamenti delle due Camere.

Sulla modalità della riforma si è intrattenuta lungamente la relazione del 12 novembre 1957, presentata dal senatore Bertone quale Presidente della Commissione parlamentare per lo studio della procedura d'esame dei bilanci; ed a quest'ultima si richiama la relazione che lo stesso collega Bertone, per incarico della Commissione finanze e tesoro,

ha presentato sul disegno di legge in discussione.

Non è ora il momento di discutere dettagliatamente e analiticamente sulle modalità della riforma. Ma, a tal proposito, qualche cosa è da precisare.

La riforma del Regolamento non può essere limitata alle disposizioni che riguardano il bilancio, ma deve essere più ampia e più profonda. Il vigente Regolamento del Senato — ovviamente non mi permetto di parlare di quello dell'altro ramo del Parlamento — sostanzialmente non è molto dissimile dal Regolamento del vecchio Senato di nomina regia, ed indubbiamente non è adeguato ai nuovi tempi e nemmeno alla Costituzione del 1° gennaio 1948.

Senza pretendere qui di teorizzare una gerarchia fra i poteri dello Stato, certo è che il Potere legislativo è, nella nostra Repubblica, il primo e diretto mandatario della sovranità popolare. Da qui la esigenza di affrancarlo dalla sua attuale subordinazione, di fatto se non di diritto, all'Esecutivo, sia nell'attività legislativa, sia all'azione di controllo sull'Amministrazione, sia nella determinazione della politica generale.

Con l'approvazione della riforma del bilancio, resta ormai assodato che la Presidenza non può accettare la presentazione del bilancio di previsione senza la contestuale presentazione del consuntivo dell'anno precedente, accompagnata dalle relazioni della Corte dei conti sugli enti controllati. E resta assodato che l'esame dei preventivi non imporrà più alle Assemblee legislative, come avviene oggi, la sola alternativa fra la loro integrale accettazione o la loro totale ripulsa, ma consentirà l'introduzione di emendamenti sull'ammontare dei singoli capitoli e sulla redistribuzione delle spese fra Ministero e Ministero.

Ma altre modifiche del Regolamento occorrono; ed io qui ricorderò solo quelle che, a mio avviso, sono le principali:

1) ridare dignità ed efficacia all'istituto dell'interrogazione, istituto fondamentale per il controllo dell'Amministrazione, accelerandone l'evasione, riservandovi tempo congruo, proibendo che le risposte del Governo siano, come oggi, ridotte alla lettu-

ra dei più banali emarginati di anonimi uffici burocratici. La vigilanza del Parlamento si esercita in linea principale con l'esame e l'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi, nonché di tutte le variazioni alle previsioni iniziali del bilancio, ma anche, e non tanto secondariamente, oltre che col diritto di iniziativa riconosciuto ai membri del Parlamento dall'articolo 71 della Costituzione, con interrogazioni ed interpellanze dirette al Governo;

2) disporre, per la determinazione della politica nazionale, che le interpellanze e le mozioni vengano discusse entro breve termine, indipendentemente dal consenso del Governo, in ottemperanza anche di quanto dispone l'articolo 71 della Costituzione che ho prima ricordato;

3) accelerare il lavoro delle Commissioni e non consentire che la discussione dei disegni di legge governativi abbia la precedenza, in Commissione ed in Aula, senza tener conto alcuno della data di presentazione, sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare, precedenza che è in aperta violazione e contraddizione con l'articolo 71 della Costituzione;

4) consentire che le Commissioni legislative permanenti abbiano la facoltà di citare a comparire qualsiasi funzionario della Amministrazione ed ogni singolo cittadino, che fondatamente sia ritenuto capace di dare loro un utile contributo, per conoscenza ed esperienza, all'assolvimento dei loro compiti.

Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, con il richiamo alle necessarie riforme del nostro Regolamento concludo il mio intervento. Altri colleghi del mio Gruppo si intratterranno, e con maggiore competenza, su altre questioni e su altri problemi che sorgono in relazione alla progettata riforma del bilancio. Sulla riforma il mio pensiero è quello che ho già espresso all'inizio del mio dire. Questo disegno di legge costituisce una legge ponte, un esperimento, ed indubbiamente altre norme occorreranno in seguito per perfezionarlo. Ma certo è che l'esperimento potrà avere un esito piuttosto che un altro, un esito felice piuttosto che infelice, a secon-

da della volontà politica del Parlamento e del Governo nella sua attuazione.

Il mio augurio è che la volontà politica di oggi, del Parlamento del 28 aprile e del Governo che in seguito a quella consultazione elettorale è nato, sia diversa da quella del passato. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bonacina. Ne ha facoltà.

BONACINA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la meticolosa relazione del Presidente della nostra 5ª Commissione, senatore Bertone, mi esenta dal riprendere e riportare qui in Aula i rilievi, le perplessità, i problemi emersi nell'approfondita discussione che noi abbiamo avuta appunto nella 5ª Commissione.

La premessa da cui parte il Gruppo socialista è che il disegno di legge, dopo i chiarimenti intervenuti in Commissione, dovrebbe essere approvato così com'è, senza emendamenti. Perciò i rilievi emersi in Commissione ed elencati con senso critico dal relatore, senatore Bertone, saranno altrettanti temi su cui noi ci dovremo soffermare, nel corso dell'esperienza che matureremo, dando applicazione al nuovo sistema d'impostazione, discussione ed approvazione del bilancio statale.

Perciò mi permetterò di limitare il mio intervento ad alcuni rilievi di carattere più propriamente politico, chiedendo però al Senato di consentirmi di dare atto, oltre che agli autorevoli parlamentari in qualche modo antesignani di questa riforma, la cui attività e le cui iniziative sono state ricordate dal relatore, senatore Bertone, nel suo documento, anche alla Ragioneria generale dello Stato del prezioso contributo tecnico e scientifico che essa ha dato alla realizzazione del progetto. E dico questo, onorevoli colleghi, perchè, se è giusto che il Parlamento rilevi i casi non infrequenti di ritardo della Pubblica Amministrazione a mettersi al passo con i nuovi tempi sociali e politici, altrettanto giusto mi pare che il Parlamento sottolinei positivamente i casi in cui invece la Pubblica Amministrazione ten-

ta di allinearsi con le esigenze del progresso e in qualche modo ne favorisce la soddisfazione. Questo si è verificato nel caso che ci occupa; e infatti, l'unicità formale della legge di bilancio, la coincidenza dell'esercizio finanziario con l'anno solare, la nuova disciplina di alcuni fondamentali aspetti della materia e soprattutto la nuova classificazione delle entrate e delle spese, che ha saldato il nesso esistente tra bilancio dello Stato, bilancio economico nazionale, e programmazione, hanno trovato da alcuni anni negli studi della Ragioneria generale un interessante approfondimento. È doveroso quindi questo riconoscimento, il quale deve suonare come incoraggiamento ai funzionari perchè proseguano nelle loro iniziative di studio ed aiutino, nella ricerca di soluzioni nuove, la difficile opera dei partiti e del Parlamento tendente ad adeguare i vecchi e conservatori ordinamenti statuali ad una società in via di rapida trasformazione qual è la nostra.

Ed ora qualche rilievo, come dicevo, più propriamente politico.

Se io potessi permettermi un giudizio panoramico sul dibattito suscitato da questa riforma dentro e fuori il Parlamento, dovrei dire che non sempre è apparsa chiara la conseguenza prima della riforma stessa: quella per cui la nuova impostazione del bilancio costringerà ad una radicale modificazione dell'angolo visuale dal quale, in virtù dell'impostazione tradizionale dei nostri bilanci, taluni si erano abituati ad esaminare i bilanci stessi.

Se voi notate, ciò che maggiormente interessava ed interessa ancor oggi nel sistema attuale del bilancio statale, considerato nella sua globalità, erano e sono le risultanze finali, siano esse di preventivo o di consuntivo; e generalmente tali risultanze erano soppesate più in funzione del limite negativo che la finanza pubblica doveva rispettare nella sua proiezione sull'economia del Paese, che in funzione dello spazio da accordarle per ampliare una sua azione propulsiva. Insomma, la spesa, l'entrata e il disavanzo dello Stato — ed io aggiungerei di tutti gli enti pubblici, in modo particolare di quelli territoriali — preoccupavano

più per la quantità che per la qualità, più per le dimensioni che per gli obiettivi. In un sistema economico sociale fortemente antagonistico quale è il nostro, era logico che fosse così perchè vigeva, e vige, la convinzione che quanto fosse acquisito o erogato dalla mano pubblica si risolvesse soltanto in una corrispondente sottrazione improduttiva ai danni della mano privata, la sola in grado di assicurare al sistema economico e quindi al sistema sociale l'ottimo assetto possibile.

Quali poi fossero le componenti della spesa, dell'entrata e del disavanzo, come esse asseconassero o contrastassero nel loro insieme le attese dell'economia e della società, quanto fossero adeguate o inadeguate alle scelte politiche indicate a parole nei programmi di Governo, interessava assai meno. E mi riferisco alle scelte politiche che volevano essere di rinnovamento.

Si è dato, è vero, specialmente negli ultimi anni, un certo rilievo alle ricerche ed alla constatazione dell'entità degli investimenti pubblici e ancora più dell'entità del risparmio pubblico inteso in senso proprio, ma anche qui l'esame guardingo della quantità prevaleva sull'analisi approfondita della qualità; e questa qualità era buona solo quando lasciava le cose come stavano, in termini di distanze sociali.

Visto il bilancio in questi termini, l'esame delle sue poste settoriali, cioè degli stati di previsione dei singoli Ministeri, era una sorta di necessario e, diciamo pure, gradito rifugio, quasi che la scomposizione del tutto in parti e l'analisi al microscopio di ciascuna di esse potessero prendere il posto dell'omessa valutazione di insieme, cosa ovviamente impossibile; o quasi che un siffatto esame analitico potesse assolvere nel modo migliore la funzione di un Parlamento democratico e moderno, il quale, prima di attendere al controllo sul Potere esecutivo, deve orientare la vita del Paese nel senso atteso dalle masse popolari e mantenerne saldamente la direzione democratica, conforme, appunto, alla spinta delle masse.

Sta di fatto che i dibattiti sui bilanci ai quali eravamo e siamo abituati, salvo i contenuti, peraltro raramente operativi, delle discussioni sulla situazione economica del

Paese, quando non erano espressione di interessi campanilistici, erano analisi del tutto settoriali, e queste analisi non servivano nè a misurare la funzione delle politiche settoriali nel quadro della politica globale di bilancio, nè a chiarire o rettificare il rapporto tra politiche di settore, politica globale di bilancio e situazione economica del Paese.

Con la riforma, invece — e poi mi esprimerò sulla perfezione o meno del disegno di legge — si introduce, o per lo meno si tenta di introdurre, finalmente, una terza dimensione — quella, cioè, che mette in parallelo il bilancio statale, dettagliatamente qualificato a mezzo della nuova classificazione economica e funzionale, col bilancio economico del Paese — e si chiarisce in quale misura il bilancio statale, avviato ad assumere fatalmente crescenti dimensioni ed un peso sempre maggiore ai fini della produzione e della distribuzione dei redditi, corrisponda, appunto, allo scopo di un maggiore impulso alla produzione e ad una distribuzione più giusta dei redditi.

Sotto questo profilo, io non direi che la legge sia perfetta e nessuno, per la verità, lo ha detto in Commissione. Ripetendo quanto abbiamo già avuto modo di osservare in Commissione, direi che essa è ancora e soltanto una legge di transizione, che abbandona un sistema vecchio per avviarsi verso un sistema nuovo, senza però prefigurarla nella sua interezza, senza pronunciare la parola definitiva.

Ma, pur considerato il carattere di transizione della legge, direi che la riforma — e questo è un punto politicamente, mi pare, assai importante — si muove in una direzione irreversibile. Direi, cioè, che quanto di più e di meglio il Parlamento vorrà fare, affidandosi, in una materia così delicata, ad un cauto empirismo, dovrà puntare avanti e non più tornare indietro.

Ho affermato che la riforma introduce una terza dimensione, e tale infatti mi sembra la morale della nuova classificazione delle entrate e delle spese. Tuttavia il bilancio, quale risulta dalla nuova impostazione, resta pur sempre uno strumento, anche se di fondamentale importanza, della politica

economica. Aggiungo che, se la politica economica rimanesse qual è stata fino ad oggi, cioè più lo specchio di decisioni private che un selezionato canovaccio di decisioni pubbliche, lo strumento del bilancio, così rinnovato, a poco servirebbe e, in fin dei conti, resterebbe sempre un fatto tecnico. Ciò che, invece, servirà a trasformarlo da strumento tecnico in strumento politico sarà la programmazione, poichè saranno gli impulsi e le scelte prioritarie della programmazione che, riflettendosi, per quanto attiene alla finanza statale, sull'impostazione globale e settoriale del bilancio rinnovato, conferirà a questo il carattere, al tempo stesso, di pietra di paragone con gli obiettivi perseguiti dalla programmazione e di verifica della bontà delle soluzioni alternative prescelte.

Queste constatazioni consentono un rilievo che mi pare anch'esso politicamente interessante. Il relatore ci ha ricordato i numerosi tentativi che, nelle passate legislature, ci sono stati per riformare il bilancio dello Stato. Tuttavia a noi sembra doveroso constatare che quei tentativi, pur meritori, si soffermavano più sull'aspetto tecnico che su quello politico del problema.

Vorrei precisare meglio il concetto dicendo che è soltanto oggi, col contestuale impegno della programmazione economica e della politica di piano, che la riforma del bilancio acquista una sua propria collocazione politica e una sua qualificazione politico-economica.

E tuttavia, onorevoli colleghi, consentite mi di aggiungere che il significato della riforma trascende il legame di cui vi ho parlato tra il bilancio e la programmazione, la quale è pure tra i preminenti impegni della nuova maggioranza. Direi che il significato della riforma straripa in altri settori e verso altre direzioni politicamente non meno impegnative, alle quali dobbiamo guardare per fare in modo che il processo eccitato dalla riforma stessa marci.

Queste direzioni, in estrema sintesi, a me pare siano le seguenti: in primo luogo, che si dica, un miglioramento effettivo del controllo parlamentare sull'Esecutivo, e

quindi un aggiustamento dei rapporti tra i due Poteri, nel senso di una maggiore subordinazione dell'Esecutivo al Parlamento. Se non altro, ciò potrà essere confermato dalla doppia distinzione, per quanto riguarda le spese, ad esempio, in spese funzionali e in spese distinte sotto il profilo economico, poichè, ad esempio, ci consentirà di valutare quali siano il costo e il rendimento di determinati servizi prodotti dalla Pubblica Amministrazione.

La seconda direzione in cui si muove la riforma è la sensibilizzazione diretta della Pubblica Amministrazione ai problemi delle fondamentali scelte politiche e di politica economica, di cui il bilancio, nel quadro della programmazione, è un'espressione fondamentale, almeno per quanto attiene alla finanza pubblica.

In terzo luogo, mi pare che ci avviamo verso la predisposizione di strumenti perchè i controlli interni ed esterni alla Pubblica Amministrazione siano resi più penetranti e più caratterizzati, in parallelo col diverso e più democratico piano sul quale vanno trasferiti i rapporti tra Esecutivo e Legislativo. Voi sapete che, in materia di esercizio dei controlli interni ed esterni, l'impostazione attuale dei bilanci non è davvero l'ideale perchè essi possano assolvere la loro funzione ed eccitare i conseguenti interventi correttivi e repressivi devoluti alle competenti autorità di Governo e al Parlamento.

Inoltre questo disegno di legge consente di avvicinarci all'obiettivo di volgarizzare gli atti e i momenti fondamentali della vita dello Stato, ciò che è il presupposto perchè crescenti masse di cittadini diventino coscienti e così possano, con maggiore autonomia, esprimere giudizi politici e reclamare il rispetto dei diritti garantiti dalla Costituzione; e ciò senza nulla togliere alla difficoltà che tuttavia rimarrà nell'impostazione dei bilanci, anche riformati.

E vorrei aggiungere ancora un'ulteriore considerazione, e cioè questa: quando penso, ad esempio, che la nuova impostazione dei bilanci ci consentirà una più chiara e perentoria indicazione dei mezzi messi a dispo-

sizione della Pubblica Amministrazione per il conseguimento dei fini voluti dal Parlamento, e che tale indicazione diventerà, nelle sue diverse articolazioni, la cartina di tornasole per accertare il grado di aderenza dei pubblici uffici agli obblighi di legge, ecco che anche l'insoluto problema della responsabilità diretta dei pubblici funzionari potrà arricchirsi di uno degli elementi essenziali per cui possa avviarsi a graduale soluzione.

L'affermata intenzione del Gruppo socialista di approvare il disegno di legge così come è, e la contestuale attenzione posta alle attese o alle auspiccate implicazioni della riforma mi consentono di fare solo pochi accenni al merito di essa e più ampi accenni, invece, a taluni problemi di carattere consequenziale.

Intanto, io vorrei subito confutare in Aula, così come l'abbiamo confutata in Commissione, un'affermazione, tanto preoccupante quanto infondata, fatta da un parlamentare di parte liberale alla Camera dei deputati e a cui l'onorevole relatore ha accennato nel documento che ci ha presentato, secondo la quale parrebbe che, in base alla nuova impostazione, l'integrazione dei disavanzi dei bilanci relativi ad aziende autonome dello Stato verrebbe iscritta tra le spese in conto capitali. Come voi sapete, e come è facile del resto immaginare, un'eresia di questo genere non è prevista in nessuna parte, non sta né in cielo né in terra; la realtà è che le integrazioni di disavanzi delle aziende autonome, come l'onorevole Ministro del bilancio del resto ha confermato in Commissione, troveranno iscrizione nei trasferimenti correnti e non nelle spese in conto capitale.

Il relatore ha sottolineato le osservazioni emerse in Commissione, in rapporto all'elemento nuovo ed interessante che il disegno di legge introduce per quanto riguarda l'indicazione, mediante una delega legislativa, degli enti, soggetti alla disciplina di cui alla legge n. 259 del 1958 e a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e i cui conti consuntivi devono essere annessi agli stati di previsione. Senonché abbiamo osservato in Commissione, e non è il caso di ripeterlo, che la legge n. 259, anche se costituisce il solo riferimento possibile in questa cir-

costanza, è malfatta e lascia passare troppe cose tra le sue maglie. Il rinvio alla legge predetta ha carattere limitativo poichè noi sappiamo che al controllo della Corte dei conti si sottraggono molti enti, ai quali lo Stato non contribuisce in via ordinaria ma alcuni dei quali, per esempio, hanno addirittura la potestà di imporre balzelli.

In ogni caso, e tenendo presente l'esigenza dell'integrazione della legge, si pongono due problemi per dar forza all'innovazione. Uno, onorevoli colleghi, è un problema che abbiamo già sollevato in Aula, che abbiamo già sollevato in Commissione finanze e tesoro e della cui soluzione ci dovremo dar carico; esso concerne il controllo che la nostra Commissione finanze e tesoro deve fare dei risultati emersi dalle relazioni della Corte dei conti sul controllo che essa esercita sugli enti sovvenzionati a carico dello Stato.

Un'iniziativa a questo proposito è stata già avviata davanti alla Camera dei deputati ed un'iniziativa di questo genere è urgente che venga avviata anche dinanzi alla nostra Assemblea, ed in modo particolare nel seno della nostra Commissione finanze e tesoro. In secondo luogo, io mi permetterei di consigliare di non ritenere definitivo il rinvio alla legge n. 259 ma di assumere invece l'impegno di stringere le maglie della rete e di profittare dell'obbligo di allegazione dei conti consuntivi degli enti per inserire nel bilancio dello Stato tutto ciò che sfugge al controllo di altri enti pubblici.

Fatte queste considerazioni di carattere generale ed alcune di carattere particolare, onorevoli colleghi, a me non resta che concludere così come avevo cominciato. Il Gruppo socialista del Senato annette l'importanza che ho detto a questo disegno di legge e perciò voterà a favore di esso, senza emendamenti. (*Applausi dalla sinistra e dal centro-sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

C A R E L L I , Segretario:

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se, in relazione a domanda da anni presentata per la costruzione di un porticciolo sul lago d'Iseo nel comune di Sale Marasino ed in relazione alla frana in lago del 28 dicembre 1963 della modesta banchina esistente, non ritenga opportuno, nel compimento delle necessarie riparazioni e relativi rifacimenti, risolvere definitivamente il problema costruttivo riguardante la calata a lago ed il porticciolo adiacente, necessari alle esigenze locali e turistiche (265).

ROSELLI

Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'industria e del commercio, per conoscere quali siano effettivamente le cause che hanno condotto alla chiusura delle fornaci della ditta Dami & Baccioni di Monsummano Terme nella quale lavorano circa un centinaio di operai.

L'interrogante fa presente che la cessazione di detta attività industriale, che pur rappresenta per l'economia del comune di Monsummano Terme un aspetto di notevole importanza, minaccia di investire in senso negativo l'andamento di altri settori produttivi e commerciali.

Fa presente altresì che l'inqualificabile atteggiamento dei proprietari delle fornaci di Monsummano Terme, peraltro non determinato, a quanto sembra, da insufficiente redditività aziendale, ha creato vivo malcontento nella popolazione di quel Comune che legittimamente va acuendosi per la persistente posizione dei titolari, chiusa ad ogni invito delle Autorità locali a riprendere, con senso di responsabilità sociale, la direzione dell'azienda.

Trattandosi di settore economico tuttora capace di produrre ricchezza e reddito sufficienti a remunerare adeguatamente gli imprenditori e garantire continuità di lavoro a circa cento operai, permanendo l'attuale situazione, si vengono inopinatamente a violare i principi sanciti dalla Costituzione che prevedono il diritto al lavoro e conseguentemente dovere e diritto di intervenire da parte delle Autorità perchè vengano rimos-

se le cause che impediscono a questo diritto la possibilità effettiva di esercitarsi (266).

MARIOTTI

Ai Ministri del tesoro e del bilancio, per conoscere:

1) i motivi per cui i competenti organi di vigilanza della Banca d'Italia hanno tardato ben due anni ad adottare i provvedimenti del caso nei confronti della Società finanziaria italiana (S.F.I.) di Milano, che notoriamente ed ostentatamente raccoglie il risparmio fra il pubblico senza essere munita della indispensabile autorizzazione dell'Istituto di emissione;

2) a quale preciso ammontare ascende il risparmio in tal modo illegalmente raccolto che, da fonti attendibili e notizie di stampa, risulterebbe valutabile addirittura in decine di miliardi;

3) se è vero che la stessa Banca d'Italia in proprio o attraverso istituti di credito da essa controllati sia intervenuta per pagare il debito dalla S.F.I. assunto in borsa, a saldo della liquidazione del gennaio 1964, e, in caso affermativo, per conoscere l'esatto ammontare (che, da fonte attendibile, risulta essere superiore al miliardo di lire);

4) se è vero che l'Italcasse ha elargito finanziamenti alla S.F.I. (pur conoscendone necessariamente la vera attività) o ad altre Società del gruppo, o ad amministratori in proprio, ed in caso affermativo, per quale ammontare;

5) se ritengono ortodossa la procedura posta in atto dagli organi del Tesoro, e cioè in un primo momento lo scioglimento del Consiglio di amministrazione della S.F.I. e la nomina di commissari straordinari, di poi revocati attraverso la liquidazione coatta della S.F.I. che, per il fatto di non essere nè istituto nè azienda di credito, non poteva essere sottratta all'intervento della Magistratura attraverso le forme che vanno dall'amministrazione controllata al concordato preventivo e al fallimento; intervento di capitale importanza agli effetti della *par condicio* di tutti i creditori, che sembra es-

sere stata snaturata proprio dagli stessi commissari del Tesoro, attraverso pagamenti assai rilevanti di debiti assunti in borsa dalla S.F.I. a scapito del diritto di tutti gli altri creditori. Tale intervento, inoltre, se invocato, avrebbe posto in essere automaticamente, se del caso, anche una eventuale procedura di ordine penale (267).

RODA, SCHIAVETTI

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per chiedere se non ritenga necessario annullare, trasferendole a data successiva, le elezioni per il rinnovo dei Consigli di amministrazione delle Casse mutue dei coltivatori diretti indette per domenica 23 febbraio in 23 comuni della provincia di Genova ivi compreso il Capoluogo in quanto, in aperto contrasto con le norme contenute nella circolare inviata ai Prefetti dal Ministro del lavoro in data 21 gennaio 1964, i manifesti di convocazione delle elezioni non sono stati affissi entro i 15 giorni previsti prima della data delle elezioni e la diffusione della notizia della data attraverso la stampa è avvenuta soltanto sette giorni prima della data stessa, cioè cinque giorni prima della chiusura della presentazione delle liste. L'Alleanza contadina, inoltre, malgrado avesse richiesto la data delle elezioni ripetutamente e da tempo al Prefetto, al Direttore dei contributi unificati e alla Cassa mutua provinciale, non ha ricevuto alcuna informazione sulla convocazione delle elezioni nè sul numero dei votanti venendone a conoscenza soltanto attraverso la stampa e con tale ritardo da inficiare profondamente il carattere libero e democratico che le elezioni devono avere (268).

MINELLA MOLINARI Angiola, GOMEZ
D'AYALA, CIPOLLA, ADAMOLI

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere quali provvedimenti intenda prendere di fronte alla sovrabbondanza di

patate giacenti nelle zone montane, in particolare nella provincia di Cuneo.

Ciò per la rapida deperibilità del tubero giacente presso il produttore all'inizio della primavera e in considerazione che la patata montana oltre ad essere pregiata come alimento lo è anche ai fini della semina che è imminente (1159).

ROVELLA

Al Ministro della sanità, per conoscere:

1) se risponda a verità quanto pubblicato sul n. 6 del 6 febbraio 1964 del settimanale « Vie Nuove » sulla situazione dei posti letto negli ospedali romani.

Secondo l'articolista, ben 500 posti letto sarebbero sottratti ai ricoveri comuni, per far posto a poche decine di stanze a pagamento, riservate a chi è in grado di sborsare 12.000 lire al giorno.

I posti letto sarebbero così distribuiti tra i vari complessi ospedalieri: 150 al San Giovanni, 60 alla Clinica ostetrica universitaria, 220 al San Camillo, 60 al San Giacomo;

2) quali provvedimenti intenda prendere nei confronti di coloro che si sono resi colpevoli — se la cosa risponde a verità — di aver depauperato il già scarso numero dei posti letto negli ospedali e affinché non abbiano a verificarsi in futuro operazioni scandalose;

3) infine conoscere se sia allo studio dei competenti organi la costruzione di nuove infrastrutture ospedaliere nella regione laziale (spesa, localizzazioni, posti letto, reparti, eccetera) (1160).

MAMMUCARI

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere:

se sia a conoscenza che l'I.N.A.M. non concede ai propri assistiti le prestazioni ambulatoriali presso Ospedali ed infermerie locali (anche se le stesse sono convenzionate per i ricoveri e sono attrezzate per le cure ambulatoriali) obbligando gli assistiti stessi a recarsi, per dette prestazioni, presso i pro-

pri ambulatori, situati spesso a decine di chilometri di distanza;

se non ritenga, come ritiene l'interrogante, che questa prassi annulli completamente i benefici dell'assicurazione mutualistica, in quanto obbliga l'assistito e gli eventuali parenti accompagnatori a disagi e spese non necessarie;

se non ritenga che questa prassi sia illegittima in quanto contraria alle finalità stesse dell'assicurazione mutualistica (1161).

MARCHISIO

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere:

se sia a conoscenza che gran numero di pratiche di pensione per coltivatori diretti sono ferme da lungo tempo presso le Sedi I.N.P.S. per motivi burocratici vari, ed in particolare:

a) non si prendono in esame le pratiche afferenti gli accreditamenti contributi dell'anno 1962, nonostante che i relativi elenchi siano già stati pubblicati e siano ormai validi e nonostante lo S.C.A.U. abbia già per sin messo in pagamento i contributi;

b) non si sono ancora compilati gli elenchi suppletivi relativi all'accreditamento, già fatto dallo S.C.A.U., per il periodo 1° aprile 1962-31 marzo 1963;

c) non si è ancora provveduto a dirimere (ed è da sperare in senso favorevole) la questione relativa alle donne coltivatrici che, iscritte dal 1957 al 1961, avrebbero avuto diritto a pensione in base alla vecchia legge (operante e valida al momento) ma non lo avrebbero più in base alla nuova legge;

se non ritenga di dover dare opportune disposizioni per sbloccare la situazione, nell'interesse di migliaia di coltivatori che attendono invano da troppo tempo (1162).

MARCHISIO

Al Ministro della difesa, per conoscere se non ritenga opportuno spostare su altro tratto rivierasco il poligono di tiro a mare ubicato a Bibbione (Venezia), dove esso costituisce un impedimento non più giustificato

all'organica sistemazione di quella spiaggia notoriamente in grande ed ordinato sviluppo (1163).

TOLLOY

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere se gli consti — e in caso affermativo quali provvedimenti intenda adottare — che le sedi provinciali INPS frappongono un indugio apparentemente ingiustificato nella liquidazione delle pensioni di invalidità allorchè il richiedente sia un colono o un coltivatore diretto, motivando il ritardo, talvolta anche sensibile, con la necessità amministrativa di esperire accertamenti sulle posizioni assicurative esistenti presso il Servizio dei contributi unificati in agricoltura, oppure significando agli interessati di essere in attesa dell'emanazione da parte del competente Ministero di disposizioni inerenti ai criteri ed alle modalità concrete concernenti l'accreditamento dei contributi, cagionando in ogni caso una situazione di generale disagio alla quale sembra doveroso porre prontamente termine (1164).

TEDESCHI

Ordine del giorno

per la seduta di mercoledì 19 febbraio 1964

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, mercoledì 19 febbraio, alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

I. Votazione per la nomina di tre Commissari di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza.

II. Seguito della discussione dei disegni di legge:

1. Deputati CURTI Aurelio ed altri. — Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici (372) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — Modificazioni all'articolo 135, alla dispo-

87ª SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

18 FEBBRAIO 1964

sizione transitoria VII della Costituzione e alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (201).

III. Discussione dei disegni di legge:

1. Disposizioni integrative della legge 11 marzo 1953, n. 87, sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (202).

2. SCHIETROMA e VIGLIANESI. — Interpretazione autentica della legge 25 feb-

braio 1963, n. 327, contenente norme sui contratti a miglioria in uso nelle provincie del Lazio (279).

3. SPEZZANO ed altri. — Istituzione del Parco nazionale in Calabria (87).

La seduta è tolta (ore 19).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari