

## COMMISSIONE IV

## FINANZE E TESORO

XXXVIII.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 SETTEMBRE 1954

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CASTELLI AVOLIO

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegni di legge (Discussione e approvazione):</b>		ANGIOY . . . . .	536
Aumento di capitale dell'Istituto italiano di credito fondiario. (972) . . . . .	523	GAVA, <i>Ministro del tesoro</i> . . . . .	536, 537, 538 539, 540
PRESIDENTE . . . . .	523, 524	ROSINI . . . . .	536, 537
GEREMIA, <i>Relatore</i> . . . . .	523	ASSENNATO . . . . .	539
Disposizione transitoria per la promozione nel grado IX del ruolo tecnico di gruppo B dei periti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. (Approvato dalla V Commissione permanente del Senato). (979) . . . . .	524	<b>Votazione segreta:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	524, 525, 526	PRESIDENTE . . . . .	541
CORTESE GUIDO, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i> . . . . .	525, 526		
ANGIOY . . . . .	525		
ROSINI . . . . .	526		
GHISLANDI . . . . .	526		
FALETRA . . . . .	526		
<b>Disegno di legge (Seguito della discussione e rimessione in Assemblea):</b>			
Modifica della legge 13 marzo 1953, n. 151, sull'utilizzo delle disponibilità di esercizi scaduti, destinate ai finanziamenti di oneri derivanti da provvedimenti di carattere particolare. ( <i>Urgenza</i> ). (1096) . . . . .	529		
PRESIDENTE . . . . .	529, 530, 536, 540, 541		
VALSECCHI, <i>Relatore</i> . . . . .	529		
CAVALLARI VINCENZO . . . . .	530, 537, 538, 540		
GEREMIA . . . . .	532		
FERRERI PIETRO . . . . .	532, 540		

La seduta comincia alle 9.25.

TURNATURI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Aumento di capitale dell'Istituto italiano di credito fondiario. (972).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Aumento di capitale dell'Istituto italiano di credito fondiario».

L'onorevole Geremia ha facoltà di svolgere la sua relazione.

GEREMIA, *Relatore*. Onorevoli colleghi, abbiamo al nostro esame un disegno di legge che il Governo ha presentato in ordine ad una richiesta dell'Istituto italiano di credito fondiario di essere autorizzato ad aumentare il capitale da 540 milioni a un miliardo e 80 milioni di lire.

La richiesta dell'Istituto è giustificata dal fatto che l'attività di esso, dopo le distruzioni causate dalla guerra, si è notevolmente sviluppata, poiché, come è noto, i compiti dell'Istituto si svolgono in ordine al finanziamento di nuove costruzioni ed anche di ricostruzioni. Evidentemente, in un'epoca di intense ricostruzioni è anche spiegabile l'intensa attività dell'ente.

In diverse fasi, attraverso il tempo, l'Istituto è stato autorizzato ad elevare il suo capitale iniziale di 40 milioni nel 1891 fino a 540 milioni di lire, e ciò con legge 9 ottobre 1951, n. 1097. Poiché la legge 29 luglio 1949, n. 474, che regola l'attività degli istituti di questo genere, stabilisce all'articolo 1 che deve essere osservato il rapporto da 1 a 20 tra patrimonio e circolazione delle cartelle, si rende necessario, in rapporto alla intensificata attività dell'ente, l'autorizzazione all'elevamento del suo capitale da 540 milioni a un miliardo e 80 milioni.

Dai dati fornitimi dallo stesso istituto, risulta che il progressivo ritmo delle operazioni dell'ente continua ed è da prevedere che alla fine di quest'anno i mutui che saranno definiti ammonteranno a circa 24 miliardi. Se questo è l'importo dei mutui che alla fine di quest'anno saranno dall'Istituto concessi e, quindi, contratti, è evidente la necessità di autorizzare l'elevazione del capitale ad un miliardo e 80 milioni di lire, cioè fino al limite in cui sia rispettato il rapporto di cui alla legge n. 474 del 1949.

Se non autorizzassimo questo aumento, limiteremmo l'attività dell'Istituto e, d'altra parte, è a tutti noto che la funzione di questo aumento di capitale è in rapporto alla natura stessa del capitale, che è un dato fisso in questi enti. Esso potrebbe essere considerato come un recipiente che regola la misura — per esempio — del grano: quando la materia contenuta nel recipiente raggiunge una certa entità, il capitale deve essere di una certa entità; se aumenta la materia, deve aumentare anche il capitale, e viceversa. È, quindi, un dato fisso questo del capitale che, in rapporto alle necessità dell'Istituto e in questa circostanza, non deve già essere diminuito o mantenuto, ma deve essere aumentato.

Un'osservazione di ordine sociale riterrei di dover fare, che tuttavia vale esclusivamente a titolo informativo. Cioè, dall'esame dei bilanci del 1952 e del 1953, risulta che l'attività dell'Istituto riguarda esclusivamente costruzioni di edifici urbani. Credo, invece, che si potrebbe consigliare questo ente a svolgere più intensamente la sua attività nel campo delle co-

struzioni rurali. Sottolineata questa necessità, che si potrà esprimere attraverso un ordine del giorno, e ribadendo il concetto della esigenza di accogliere questa domanda di aumento di capitale dell'Istituto di credito fondiario in ordine al rispetto di una norma che regola l'attività degli istituti di questo genere, non mi resta che proporre l'approvazione del disegno di legge.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale. Nessuno chiedendo di parlare, la dichiaro chiusa.

Passiamo all'esame dell'articolo unico del disegno di legge.

Ne do lettura:

« L'Istituto italiano di credito fondiario è autorizzato ad elevare il proprio capitale, in una o più volte, da lire 540 milioni a lire 1.080 milioni.

Sono autorizzate le conseguenti modifiche allo statuto dell'Istituto ».

Trattandosi di articolo unico e non essendovi osservazioni o emendamenti, il disegno di legge sarà direttamente votato a scrutinio segreto.

Pongo ora in votazione l'ordine del giorno presentato dagli onorevoli Geremia, Gennai Tometti Erisia e Cavallaro Nicola, che risulta del seguente tenore:

« La Commissione Finanze e tesoro, in seguito alla discussione del disegno di legge n. 972, riguardante l'aumento di capitale dell'Istituto italiano di credito fondiario, fa voti perché l'attività dell'Istituto stesso sia incrementata in ordine a mutui su fondi rustici ».

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Disposizione transitoria per la promozione nel grado IX del ruolo tecnico del gruppo B dei periti dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. (Approvato dalla V Commissione permanente del Senato). (979).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disposizione transitoria per la promozione nel grado IX del ruolo tecnico del gruppo B dei periti dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ».

Nella temporanea assenza del relatore onorevole Schiratti, riferirò io stesso su questo disegno di legge.

Si tratta, onorevoli colleghi, di ammettere ad un concorso per esami, i cui programmi

sono allegati allo stampato del disegno di legge, i periti che abbiano 15 anni di servizio e che abbiano ottenuto un certo giudizio da parte del consiglio di amministrazione dei monopoli.

L'unica osservazione da farsi riguarda appunto questo ultimo particolare. Mi sembra, infatti, che sia troppo estesa la facoltà discrezionale del consiglio di amministrazione ad ammettere i dipendenti al concorso. Di solito, tale facoltà discrezionale non esiste e l'ammissione al concorso è aperta a tutti i funzionari aventi una determinata anzianità nel ruolo o nel grado. In questo caso, invece, si parla, all'articolo 1, di giudizio discrezionale del consiglio di amministrazione, ciò che mi sembra una novità in materia di pubblici concorsi.

Credo che il Sottosegretario di Stato per le finanze potrà darci subito qualche chiarimento in proposito.

CORTESE GUIDO, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Originariamente il testo dell'articolo parlava addirittura di « giudizio insindacabile » del consiglio di amministrazione. Questo, infatti, aveva sottolineato la necessità di effettuare un preventivo esame delle capacità tecniche dimostrate dal personale nel periodo in cui avevo prestato servizio. La Commissione del Senato, però, proprio per le considerazioni esposte dall'onorevole Presidente, cambiò la dizione con quella ora risultante, e ciò con « giudizio discrezionale », soprattutto per togliere i caratteri di inappellabilità e di incensurabilità alla decisione del consiglio. Con questa nuova formula, inoltre, il giudizio stesso deve essere motivato.

Io mi permetto di insistere su questa formulazione che fu accettata dal Senato alla unanimità e che concilia le esigenze dell'amministrazione con quelle del personale.

Concludo, facendo osservare che il disegno di legge non è legato alla sorte della legge-delega in quanto si tratta di una norma transitoria.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

ANGIOY. Non mi pare, signor Presidente, che le sue giustissime osservazioni siano state superate dalla risposta del Sottosegretario di Stato. In primo luogo non credo che la sostanza cambi molto con la sostituzione della parola « insindacabile » con la parola « discrezionale ». I programmi di esame che abbiamo sott'occhio sono veramente completi e costituiscono essi stessi una garanzia della serietà della selezione, tanto più che, come è detto nell'articolo 2, i candidati debbono ottenere in ciascuna prova almeno i setti decimi.

La larghezza della discrezionalità del consiglio, pertanto, non solo non mi pare necessaria, ma è addirittura dannosa, in quanto potrebbe sollevare numerosi ricorsi che a loro volta potrebbero bloccare il concorso.

PRESIDENTE. Effettivamente, occorre riconoscere, onorevoli colleghi, che la prassi attuale tende piuttosto a diminuire le facoltà dell'amministrazione, in materia di pubblici concorsi, tanto più quando le prove rappresentano un vaglio rigoroso, come ha osservato l'onorevole Angioy.

Quanto alla possibilità di ricorrere da parte dei candidati non ammessi, va notato che tale facoltà essi avrebbero, almeno sotto il profilo dell'eccesso di poteri, anche con la dizione primitiva del « giudizio insindacabile ».

Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

CORTESE GUIDO, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. A me non resta che fare notare l'esigenza prospettata dall'amministrazione: non si tratta soltanto di vagliare particolari condizioni tecniche, ciò che potrà esser fatto attraverso le prove, ma anche di accertare se il candidato è in possesso di certe qualità che possono essere valutate soltanto dai suoi superiori diretti in base all'attività che egli ha svolto nel pratico esercizio delle sue mansioni. Comunque vorrei anche far rilevare che il numero dei posti a concorso è di ben 75 e che l'amministrazione se vorrà coprirli non potrà che ammettere tutti i concorrenti, perché il numero di questi è quasi corrispondente.

Osservo da ultimo che si tratta d'altra parte di una norma che si esaurisce in questa applicazione.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli.

#### ART. 1.

« L'Amministrazione dei monopoli di Stato ha facoltà di conferire i posti che siano o si renderanno vacanti entro il periodo di un anno dall'entrata in vigore della presente legge nel grado IX del ruolo tecnico - gruppo B - dei periti, mediante concorsi per esami fra gli appartenenti ai gradi XI e X del ruolo medesimo i quali, a giudizio discrezionale del Consiglio di amministrazione, siano ritenuti meritevoli di parteciparvi e che avendo compiuto, alla data del decreto che indice l'esame, il biennio di permanenza nel ruolo di cui trattasi prescritto dall'articolo 6, ultimo comma, del regio decreto 2 maggio 1940, n. 367, abbiano inoltre maturato, alla medesima data,

LEGISLATURA II — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 29 SETTEMBRE 1954

un'anzianità complessiva di servizio nel ruolo dei periti e nel soppresso ruolo di 2ª categoria dei tecnici o nel soppresso ruolo transitorio dei meccanici di provenienza, di almeno quindici anni».

ROSINI. Propongo di sopprimere le parole « a giudizio discrezionale del consiglio di amministrazione, siano ritenuti meritevoli di parteciparvi e che ». Ricordo che l'amministrazione essendosi avvalsa parecchie volte in questi ultimi tempi di una norma che fa parte della vecchia legislazione anteriore al 1945, secondo cui l'amministrazione può eliminare dal novero dei partecipanti a un concorso chiunque non ritenga meritevole, ciò ha dato adito a molte contestazioni da parte degli interessati e che in proposito sono state presentate parecchie interrogazioni.

PRESIDENTE. Questa norma si attua nei concorsi di ammissione agli impieghi.

ROSINI. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che si potesse ricorrere contro questi provvedimenti, perché gli atti discrezionali dell'amministrazione sono impugnabili — dice il Consiglio di Stato — davanti a quel consesso. Ora anche in questo caso credo che avremmo una infinità di ricorsi al Consiglio di Stato. Certo l'atto discrezionale non è un atto politico tale che non possa essere sottoposto a nessun giudizio. E mi pare che non sia neanche comodo per l'amministrazione mettersi in una situazione di questo genere.

PRESIDENTE. Avevo già fatto notare tutto ciò al principio della discussione e avevo chiesto spiegazioni al Sottosegretario di Stato, il quale ha osservato che il testo è stato già modificato al Senato, in quanto la dizione originaria era: « a giudizio insindacabile dell'amministrazione ». Ma questo per la verità è pressapoco la medesima cosa, almeno sotto il profilo dell'eccesso di potere.

CORTESE GUIDO, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Per svincolarsi da un giudizio discrezionale ed ancorarsi ad un elemento obiettivo, io propongo questo emendamento:

« *Sostituire le parole:* a giudizio discrezionale del consiglio di amministrazione, siano ritenuti meritevoli di parteciparvi e che *con le parole:* i quali abbiano riportato la qualifica di ottimo negli ultimi cinque anni ».

PRESIDENTE. Non si può pretendere che i partecipanti ad un concorso interno abbiano la qualifica di « ottimo », che è la massima; bisognerebbe ammettere anche quelli che hanno ottenuto il merito distinto.

ROSINI. Noi saremmo d'accordo, ma l'amministrazione ricoprirà poi i posti ?

PRESIDENTE. Basta esaminare la legge sullo stato giuridico degli impiegati per vedere che si è promossi anche con il « merito distinto ». Anche l'ottimo funzionario può essere qualificato « distinto ».

GHISLANDI. A mio parere bisogna porre delle condizioni di esclusione, non di ammissione. Direi pertanto « i quali non abbiano negli ultimi cinque anni avuto qualifiche inferiori al « buono » ».

FALETRA. Propongo il seguente emendamento:

« *Sostituire le parole:* a giudizio discrezionale del consiglio di amministrazione, siano ritenuti meritevoli di parteciparvi e che *con le parole:* i quali negli ultimi tre anni abbiano avuto una qualifica non inferiore al « distinto » ».

CORTESE GUIDO, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. A questo emendamento potrei aderire e ritirare il mio.

ROSINI. Ed io il mio.

PRESIDENTE. Pongo allora in votazione l'articolo 1 fino alla parola « medesimo »:

« L'amministrazione del monopolio di Stato ha facoltà di conferire i posti che siano o si renderanno vacanti entro il periodo di un anno dall'entrata in vigore della presente legge nel grado IX del ruolo tecnico — gruppo B — dei periti, mediante concorsi per esami fra gli appartenenti ai gradi XI e X del ruolo medesimo ».

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento Faletra:

« *Sostituire le parole:* a giudizio discrezionale del consiglio di amministrazione, siano ritenuti meritevoli di parteciparvi *con le parole:* i quali negli ultimi tre anni abbiano avuto una qualifica non inferiore al « distinto » ».

(È approvato).

Pongo in votazione la restante parte dell'articolo:

« e che avendo compiuto, alla data del decreto che indice l'esame, il biennio di permanenza nel ruolo di cui trattasi prescritto dall'articolo 6, ultimo comma, del regio decreto 2 maggio 1940, n. 367, abbiano inoltre maturato, alla medesima data, un'anzianità complessiva di servizio nel ruolo dei periti e nel soppresso ruolo di seconda categoria dei tecnici o nel soppresso ruolo transitorio dei meccanici di provenienza, di almeno quindici anni ».

(È approvato).

Pongo in votazione l'intero articolo 1, che risulta così modificato:

« L'Amministrazione dei monopoli di Stato ha facoltà di conferire i posti che siano o si renderanno vacanti entro il periodo di un anno dall'entrata in vigore della presente legge nel grado IX del ruolo tecnico - gruppo B - dei periti, mediante concorsi per esami fra gli appartenenti ai gradi XI e X del ruolo medesimo i quali negli ultimi tre anni abbiano avuto una qualifica non inferiore al distinto e che avendo compiuto, alla data del decreto che indice l'esame, il biennio di permanenza nel ruolo di cui trattasi prescritto dall'articolo 6, ultimo comma, del regio decreto 2 maggio 1940, n. 367, abbiano inoltre maturato, alla medesima data, un'anzianità complessiva di servizio nel ruolo dei periti e nel soppresso ruolo di 2ª categoria dei tecnici o nel soppresso ruolo transitorio dei meccanici di provenienza, di almeno quindici anni ».

(È approvato).

Passiamo all'articolo 2:

« Gli esami consisteranno in una prova scritta ed una orale e verteranno sulle materie di cui all'allegato programma; essi non si

intenderanno superati se i candidati non avranno conseguito la votazione di almeno sette decimi in ciascuna delle dette prove. La graduatoria dei vincitori sarà formata secondo l'ordine del punteggio complessivo determinato dalla somma dei punti riportati nella prova scritta ed in quella orale.

I candidati non potranno partecipare più di una volta ai concorsi di cui al precedente articolo 1.

L'eventuale idoneità conseguita non è produttiva di alcuno effetto.

La Commissione esaminatrice, da nominarsi con decreto del Ministro delle finanze, sarà costituita come segue:

da un funzionario dei Monopoli di Stato di grado non inferiore al V (Presidente);

da tre funzionari dei Monopoli di Stato di grado non inferiore al VII (Membri).

Le mansioni di segretario saranno affidate ad un funzionario dei Monopoli di Stato di grado non inferiore al IX ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Vi è poi il programma del concorso richiamato nell'articolo 2:

ALLEGATO.

## PROGRAMMA DEL CONCORSO PER ESAMI AL POSTO DI PERITO

(GRADO IX - GRUPPO B)

### PROVA SCRITTA

#### 1) Coltivazione delle saline marittime:

lavori preparatori - processo di salinazione - vari sistemi di raccolta del sale - utilizzazione delle acque madri - estrazione dei sali di potassio e magnesio - macinazione e raffinazione del sale - macchine idrovore e macchine per il trasporto e la lavorazione del sale.

Calo dei sali per giacenza.

Miniere di salgemma:

coltivazione - mezzi, apparecchi e macchine che vi si impiegano - lavori di ricerca del minerale - eduazione delle salamoie dal sottosuolo - produzione con energia termica.

Caratteristiche speciali dei sali per la pastorizia e per le industrie e loro preparazione.

Insilamento ed imbarco dei sali.

## 2) Caratteri botanici delle varietà di tabacco coltivate in Italia:

clima — terreni idonei per la coltivazione delle singole varietà — semenzai — avviamento — concimazione — trapiantamento — cure colturali — irrigazione — influenza dell'ombreggiamento sulle caratteristiche merceologiche del prodotto — selezioni ed incroci — cimatura — maturazione — raccolta a foglia o a pianta.

Avversità:

- a) meteoriche: siccità, brina, vento e grandine;
- b) parassiti vegetali ed animali;
- c) malattie da virus e da batteri.

Tecnica delle cure a fuoco diretto, a fuoco indiretto e ad aria (al sole ed all'ombra) — cura in silos.

Cura dei vecchi tabacchi italiani — avarie che possono verificarsi durante le cure.

Trattamenti dei tabacchi dopo la consegna nei magazzini:

trattamenti preventivi, cernite, manipolazioni varie, essiccamento e rinviandimento, fermentazioni, condizionamento in colli, campionamenti e classifiche.

Regolamento per la coltivazione indigena del tabacco, con speciale riguardo alle varie operazioni di carattere fiscale e tecnico in campagna e nei magazzini generali di concessione speciale e di Agenzia.

## 3) Caratteri botanici delle varietà di tabacco impiegate nelle lavorazioni — classifica commerciale ed impiego — Magazzini tabacchi greggi.

Nozioni di fisica tecnologica — Apparecchi e strumenti di misura in uso nell'industria del tabacco.

Trattamenti a cui viene assoggettato il tabacco durante le lavorazioni — fermentazioni — conce e profumazioni.

Determinazione analitica delle umidità e dei pesi nei vari stadi di lavorazione.

Procedimenti di lavorazione dei tabacchi e dei prodotti secondari.

Norme per la conservazione della materia e dei prodotti.

Attrezzature, impianti, composizione e funzionamento dei principali meccanismi, macchine ed apparecchi in uso nelle Manifatture.

\* \* \*

Fermo il disposto del primo comma dell'articolo 35 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, la Commissione esaminatrice suddividerà il tema per la prova scritta in tre parti le quali verteranno distintamente sugli argomenti sopra raggruppati ai numeri 1, 2 e 3. Ciascun candidato ha facoltà di svolgere una sola delle dette parti a sua scelta.

### PROVA ORALE

La prova orale verterà, per ciascun candidato, sul gruppo di argomenti che formò oggetto della prova scritta e sulle seguenti materie:

- 1) Leggi sul monopolio dei sali e dei tabacchi.
- 2) Ordinamento dei servizi dell'Amministrazione dei monopoli di Stato ed attribuzioni del personale.
- 3) Disposizioni legislative e regolamentari sui salariati dello Stato e regolamento sul personale di lavoro dell'Amministrazione dei monopoli.
- 4) Principali disposizioni della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli.
- 5) Infortuni sul lavoro — Pronti soccorsi.
- 6) Stato giuridico degli impiegati civili delle Amministrazioni dello Stato.

Pongo in votazione l'allegato.  
(È approvato).

Il disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto al termine della seduta.

**Seguito della discussione e rimessione in Assemblea del disegno di legge: Modifica della legge 13 marzo 1953, n. 151, sull'utilizzo delle disponibilità di esercizi scaduti, destinate ai finanziamenti di oneri derivanti da provvedimenti di carattere particolare. (1096).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifica della legge 13 marzo 1953, n. 151, sull'utilizzo delle disponibilità di esercizi scaduti, destinate ai finanziamenti di oneri derivanti da provvedimenti di carattere particolare ».

Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, nella precedente seduta della nostra Commissione del 3 agosto scorso, avevamo affrontato — trattandosi di provvedimento urgente che occorre adottare anche per legittimare la posizione con cui vengono presentati alcuni disegni di legge (noi già accennammo a questo disegno di legge a seguito di una breve relazione su altro provvedimento) — la discussione del presente disegno di legge, basandola sui seguenti tre punti: 1°) se sia o meno da riconoscere un divario fra l'attuale testo, il quale si riferisce ad un provvedimento legislativo in genere e la legge precedente che si riferiva ai disegni di legge e se, quindi, il provvedimento attuale si possa applicare anche alle proposte di legge; 2°) se con ciò, e parlandosi di esercizio finanziario 1951-52 e successivi, si voglia o meno apportare una deroga al principio della annualità del bilancio; 3°) se, di conseguenza, si voglia introdurre un principio di carattere generale, tenendo presente anche la riforma della legge e del regolamento sulla contabilità di Stato.

Prego l'onorevole Valsecchi di riferire su questo disegno di legge.

VALSECCHI, *Relatore*. Onorevoli colleghi, il nostro Presidente ha già sottolineato i punti essenziali del disegno di legge sottoposto al nostro esame, che si richiama e vuol modificare la legge 13 marzo 1953, n. 151. Non avrei, quindi, molto da aggiungere alle parole dell'onorevole Presidente, anche perché di tutti i seri argomenti derivanti dal presente disegno di legge la nostra Commissione si è più volte interessata ed i colleghi commissari ne sono ben edotti. Credo invece che tutti desideriamo sentire, al riguardo, l'onorevole Ministro del tesoro qui presente, al quale desidero, se i colleghi consentono, lasciare la parola al più presto.

Nell'ultima seduta la questione cui si riferisce il presente disegno di legge fu oggetto

di interessanti interventi da parte degli onorevoli Cavallari Vincenzo, Ferreri Pietro ed Angioy ed io stesso, in quella sede, presentai un ordine del giorno, non votato, con il quale esprimevo il desiderio che si presentassero all'esame del Parlamento, nel più breve tempo possibile, le nuove disposizioni riguardanti la contabilità generale dello Stato, in modo da uniformare la legge di contabilità al precepto dell'articolo 81 della Costituzione.

Questo provvedimento — del quale nessuno si nasconde l'importanza e ognuno di noi valuta, insieme alla sua necessità, le sue caratteristiche innovazioni — ripropone il contenuto della ricordata legge n. 151, ma insieme lo supera per ragioni richieste da una recentissima esperienza, che ha dimostrato la impossibilità della sua applicazione.

Come gli onorevoli colleghi sanno e come dice la relazione al disegno di legge, per assicurare l'ulteriore corso dei provvedimenti legislativi finanziati a carico delle disponibilità reperite negli esercizi dal 1950-51 al 1952-53 e non approvati al termine degli esercizi medesimi, con la ricordata legge 13 marzo 1953, n. 151, fu stabilito che dal totale delle entrate accertate in ciascuno degli esercizi predetti venisse detratta una somma pari all'onere finanziario complessivo previsto dai cennati provvedimenti con copertura della relativa spesa a carico delle disponibilità recate dalle « variazioni allo stato di previsione » e del capitolo « Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso », iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro. Veniva altresì stabilito che tale somma fosse portata in aumento della previsione di entrata per l'esercizio immediatamente successivo e iscritta alla categoria delle « entrate effettive » od in quella delle entrate « movimento di capitali », a seconda della categoria di incidenza della spesa, per essere destinata a copertura dell'onere finanziario dei disegni di legge suaccennati.

In tal modo era alterata la fisionomia del bilancio in quanto veniva a mancare la corrispondenza per esercizio fra oneri e mezzi di copertura. Le entrate non sempre, infatti, sarebbero state poste a carico dell'esercizio nel quale effettivamente si erano verificate, ma traslate in quello successivo, nel quale si verificava effettivamente la spesa. Vero è che da esercizio in esercizio si sarebbe dovuta creare una specie di compenso, ma è anche vero che la nozione della sincerità del bilancio, così come è voluta dalle norme vigenti, non conservava più la sua integrale purezza.

Per rimediare a tale stato di incertezza si dispose, coll'articolo 1 — che degli articoli del disegno di legge è quello che si preoccupa dell'avvenire — che a partire dall'esercizio finanziario 1951-52 le disponibilità del bilancio dello Stato destinate in ciascun esercizio alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati al termine dell'esercizio stesso, possono essere utilizzati per la copertura degli oneri medesimi nell'esercizio successivo. In tal caso, ferma restando l'attribuzione di dette disponibilità all'esercizio in cui esse sono state acquisite, la competenza della spesa viene posta a carico dell'esercizio in cui il provvedimento è perfezionato.

Il testo è in contrasto con le disposizioni delle leggi di contabilità; ma esso è richiesto, data la rigidità costituzionale del citato articolo 81, dal fatto che una ugualmente rigida applicazione del precetto costituzionale porterebbe alla conseguenza che noi potremmo disporre di spese solo per l'avvenire, mentre la realtà della vita esige una spesa nel presente, a cui è giocoforza provvedere; ed il problema che si pone e che noi dobbiamo risolvere non è già quello di adeguare la costituzione alla legge, ma esattamente il contrario. Né credo che, sotto questo aspetto, abbiano a dissentire gli onorevoli colleghi. Dalla lettura dell'articolo in esame due novità, rispetto alla legge n. 151, balzano subito evidenti. L'una è che alla espressione « disegni di legge » è sostituita quella di « provvedimenti legislativi »; l'altra è la scomparsa del concetto del « totale delle entrate accertate ».

Sulla prima noi abbiamo avuto modo di ascoltare l'onorevole Cavallari Vincenzo, che concludeva affermando che fra progetti e disegni di legge non esiste, almeno in teoria, alcuna differenza. È certo in teoria non è facile ammettere che vi sia differenza. Ma in pratica la cosa è tutt'altra, non solo per un *iter* diverso dei due atti parlamentari, ma anche e soprattutto perché l'esperienza insegna che i disegni di legge vengono a noi presentati con la indicazione esatta della copertura, anche nel caso in cui si attinga al fondo globale, la cui spendibilità è approvata coll'approvazione del bilancio e la cui esistenza è giustificata dalla nota preliminare, che è pur sempre un documento pubblico sottoposto se non all'approvazione, all'esame del Parlamento.

Il concetto del « totale delle entrate » è cosa nuova nel nostro ordinamento, che conosce solo i capitoli. Donde l'inapplicabilità delle leggi in sede di consuntivo. A proposito del quale consuntivo o dei consuntivi mi

corre l'obbligo di riferire una giusta osservazione sollevata dalla Corte dei conti, la quale, interpretando rettificamente la legge n. 151, asserisce che le estrazioni non si possono compiere se non ad entrate accertate, vale a dire solo quando i consuntivi siano stati approvati non solo da essa Corte, ma anche dal Parlamento. Epperò i consuntivi, pronti, attendono questa nuova legge per essere, per così dire, sbloccati.

Non ho altro da aggiungere se non la formulazione dell'augurio che, compresi gli onorevoli colleghi non solo dell'importanza, ma anche dell'urgenza del presente disegno di legge, lo vogliano onorare con la loro approvazione.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale.

**CAVALLARI VINCENZO.** Pur riconoscendo l'urgenza del provvedimento, non posso fare a meno di rilevare che si rende necessario esaminarlo a fondo, in quanto si tratta di un argomento particolarmente complesso ed importante che mira a rendere permanente una prassi ormai già stabilita. Ripeto, il disegno di legge è complesso ed ha degli aspetti di carattere pratico e degli aspetti di carattere costituzionale. Il disegno di legge, inoltre, prevede una deroga alla legge sulla contabilità dello Stato. Ora, il fatto di innovare alcune disposizioni di legge ormai superate, non ci preoccupa eccessivamente, ma tutto sta a vedere se noi con questa deroga riusciamo ad eliminare gli inconvenienti a cui dà luogo la vecchia legge. Secondo me con questo provvedimento non si chiarisce nulla, anzi si va incontro ad altri inconvenienti, forse peggiori di quelli lamentati, che derivano dal mantenimento in vigore delle vecchie disposizioni. All'articolo 1 del disegno di legge si dice: « A partire dall'esercizio finanziario 1951-52, le disponibilità del bilancio dello Stato destinate in ciascun esercizio alla copertura di oneri derivanti dai provvedimenti legislativi non perfezionati al termine dell'esercizio stesso, possono essere utilizzate per la copertura degli oneri medesimi nell'esercizio successivo ». Ora, la prima domanda che sorge e che si deve rivolgere al relatore e al rappresentante del Governo, è questa: « destinate da chi? ». Evidentemente dovrebbe trattarsi di disponibilità indicate dal proponente del provvedimento, e allora, come si concretizza questa destinazione? In altri termini, il Governo dice, il fondo globale è di *tot* miliardi; noi stabiliamo che venga suddiviso fra i seguenti disegni di legge per i rispettivi importi. Ora, se si considera a fondo



la natura di questa mia domanda, noi non possiamo ammettere che in una legge che ha tanta rilevanza giuridica nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, si inserisca un siffatto principio. Secondo me, questa decisione non può che riguardare un documento interno del Governo. In altre parole non sarebbe che un appunto che il Governo fa a se stesso per tenere presente che certe disponibilità debbono essere destinate a determinati disegni di legge in corso di perfezionamento e che prevedono determinate spese. Inoltre, può verificarsi il caso che quel governo che ha diviso di disporre in un determinato modo il fondo globale, sia sostituito da un altro governo, il quale invece pensi di dare a questi fondi una diversa destinazione, senza contare poi che possono essersi verificate situazioni finanziarie che impongano delle necessità di carattere politico diverse da quelle in un primo tempo ravvisate. Noi non possiamo approvare l'articolo 1 del disegno di legge, altrimenti introdurremmo nel nostro ordinamento giuridico-costituzionale questa specie di documento interno del Governo.

Poi vi è un altro inconveniente. Approvare l'articolo 1 con la parola « destinate », vuol dire rendere permanente il sistema del fondo globale. Ora vi sono persone che stanno in questo momento discutendo sulla opportunità dal punto di vista politico, economico e scientifico di mantenere questo fondo globale. Nell'ultimo numero di *Mondo economico*, in cui una larga parte è dedicata all'esame dei bilanci di previsione, vi è un articolo dell'onorevole Paratore, il quale è dell'opinione che bisogna abolire il fondo globale. A me sembra che significhi procedere in un modo un po' affrettato tagliar corto ad una simile discussione e risolvere il problema attraverso l'approvazione di un disegno di legge.

Vorrei, poi, un'altra spiegazione. Al primo comma dell'articolo 1 si parla di disponibilità del bilancio dello Stato « destinate in ciascun esercizio alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati al termine dell'esercizio stesso », che « possono essere utilizzati » ecc.

Che cosa vuol dire « provvedimenti legislativi non perfezionati »?. Cioè, quale è la fase dell'*iter* legislativo di un provvedimento, prima della quale si può considerare che il provvedimento stesso non sia perfezionato e dopo della quale invece è perfezionato?

La risposta mi pare chiara: in linea generale il provvedimento legislativo è perfezionato quando è pubblicato sulla *Gazzetta*

*Ufficiale*; allora diventa legge. Però, prima che venga pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, agli effetti dell'applicazione di questa legge, tutte le altre fasi sono uguali o bisogna distinguerle fra di esse? Cioè, agli effetti di questa legge è indifferente che il documento sia presentato alla Presidenza delle Camere oppure si esige che il documento abbia raggiunto un determinato grado di maturazione?

Se è sufficiente la pura e semplice presentazione di un disegno di legge ad una Assemblea legislativa per far congelare, addirittura, una somma che a volte può essere notevolissima (può darsi benissimo che un disegno di legge, non dico non venga approvato, ma non arrivi neppure alla approvazione da parte della Commissione sia pure nella sede referente), quando vi sono impellenti bisogni dello Stato e esigenze del paese che non possono essere accantonate, se è possibile questo io credo che siamo di fronte ad una riserva troppo impegnativa e che troppo gravemente incide sui nostri lavori legislativi e sulla vita economica e sociale del paese.

Vi è, poi, la questione dei disegni e delle proposte di legge. Io non dico che continuo ad essere del mio parere già espresso in precedenza, cioè che la legge debba essere uguale tanto per le proposte di legge quanto per i disegni di legge; ma arrivo anche a dire che nel caso che si approvasse questo disegno di legge con una dizione la quale quanto meno lasciasse un dubbio (e mi pare che le parole « provvedimenti legislativi » questo dubbio lo lascino) noi compiremmo un atto di violazione della Costituzione.

È inutile che io ricordi ciò che dice la Costituzione, cioè che l'iniziativa delle leggi spetta al Governo e alle Camere. Ora, l'affermazione di un diritto è meno che nulla quando si tolgono gli strumenti per fare valere questo diritto; oppure, la situazione di eguaglianza è men che nulla quando si creano in pratica delle situazioni di profonda disuguaglianza.

Quindi, quando la disciplina prevista dal disegno di legge in discussione si riserva solo ai disegni di legge ministeriali e non anche alle proposte di legge parlamentari, evidentemente si mettono i due strumenti su piani diversi, cosa che la Costituzione non consente.

È stato affermato, per sancire un certo grado di superiorità dei disegni di legge (in pratica, se non in teoria) sulle proposte di legge, che mentre i disegni di legge che vengono presentati all'Assemblea legislativa hanno avuto perlomeno una approvazione da

parte del Consiglio dei ministri ed una autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica, invece le proposte di legge non seguono questo *iter*.

Ora, io devo fare presente che esiste uno stadio attraverso il quale passa la proposta di legge prima di essere assegnata alle Commissioni, ed è la presa in considerazione da parte della Camera. Questo atto di presa in considerazione, per me, vale tanto quanto l'approvazione del Consiglio dei ministri e il parere del Presidente della Repubblica.

Se è vero che fino ad ora la presa in considerazione da parte della Camera non ha dato luogo a discussioni e, almeno in gran parte, a voti contrari, tuttavia è altrettanto vero che questo atto della presa in considerazione esiste, che è sancito nel nostro ordinamento positivo, nel regolamento della Camera, ed ha una sua ragion d'essere. La funzione della presa in considerazione è né più né meno che la funzione dell'atto che il Presidente della Repubblica compie nel momento in cui il Governo sta per presentare il suo disegno di legge al Parlamento.

Anche quest'ultimo motivo credo che sia una delle ragioni che militi (oltre a quelle di carattere strettamente costituzionali) a favore dell'assoluta parità fra i disegni di legge ministeriali da una parte e le proposte di legge di iniziativa parlamentare dall'altra.

Queste considerazioni affido alla riflessione dei colleghi.

GEREMIA. L'onorevole Cavallari Vincenzo si è chiesto chi sia il soggetto che destina queste somme. A me pare che esso sia bene individuato. Io ritengo che ci si debba riferire non ai provvedimenti di iniziativa parlamentare ma a quelli che vengono richiamati nelle note dei bilanci là dove sono indicati dei capitoli per i quali non vi è uno stanziamento già deciso ma una previsione di questo stanziamento, e per i quali il Governo, in sede di discussione dei bilanci, chiede la loro approvazione in attesa di un provvedimento già presentato o da presentare e che avrà il suo perfezionamento nel corso dell'anno finanziario.

Quindi, noi siamo di fronte non ad una cifra che non è determinata, ma ad una cifra che conosciamo nel momento in cui discutiamo il bilancio.

Non si tratta quindi di provvedimenti legislativi a cui si riferiva l'onorevole Cavallari, perché per le proposte di legge di iniziativa parlamentare la disponibilità non c'è mai, ma la si chiede.

Si tratta quindi di provvedimenti governativi, nella grande massa. Penso perciò che qualora i fondi stanziati per questi provvedimenti non siano utilizzati entro il termine dell'esercizio, possano essere utilizzati per la copertura degli oneri medesimi nell'esercizio successivo. Mi pare che questa sia una richiesta perfettamente legittima da parte del Governo e che trova la sua giustificazione pratica.

Perciò, io ritengo che non si possa rifiutare il nostro voto a questa legge.

FERRERI PIETRO. Senza dubbio, nonostante l'apparenza modesta di questo disegno di legge, noi siamo di fronte ad un provvedimento di alta importanza. Ritengo che dobbiamo guardarlo attentamente e con il massimo possibile distacco dalle situazioni contingenti, perché ci muoviamo nella zona che regola in modo permanente i rapporti tra il potere legislativo e quello esecutivo in materia di bilanci.

Se noi riusciamo nell'intento, penso che questo disegno di legge ci darà modo di esaminare a fondo l'innegabile stato di disagio nel quale si è svolto il nostro lavoro parlamentare nei confronti dei bilanci, quindi nell'amministrazione generale dei fondi che allo Stato pervengono attraverso le imposizioni o altre fonti.

Diceva l'onorevole Cavallari Vincenzo (ed io integro quel che lui diceva) che non si dà legge che tenti in qualche modo di affrontare questa materia, la quale non susciti discussioni anche in un campo a noi estraneo, il campo degli studiosi della materia. Ed è giusto, perché i riflessi di questi provvedimenti vanno più in là della semplice regolamentazione dei rapporti fra Parlamento ed esecutivo ed ineriscono al modo di disciplinare la retta gestione dei fondi che pervengono allo Stato attraverso l'approvazione del Parlamento.

Diceva l'onorevole Cavallari Vincenzo che, nello studio da lui ricordato, si propone addirittura la totale abolizione del fondo globale per la copertura dei provvedimenti legislativi in corso. Ed io potrei fino ad un certo punto consentire in questa tesi, se fossimo tutti d'accordo nell'ammettere, anche nel campo finanziario, il principio generale che la legge dispone per il futuro. Contrariamente a quanto è avvenuto finora, che, in ordine di tempo, prima sorge la copertura e poi viene la legge, basterebbe che venisse la legge e si pensasse di trovare a questa legge la copertura nel prossimo nuovo esercizio finanziario, quando la legge entrerà in vigore.

Se non si abusasse del procedimento finora seguito di assicurare la copertura per disegni di legge che sono ancora in stato di concepimento (e chi sa se e quando percorreranno tutto il loro *iter* legislativo), se si applicasse questo indirizzo per lo meno, il fondo globale potrebbe essere ridotto a più modeste dimensioni e, quindi, destare minori apprensioni presso taluni parlamentari e studiosi.

Venendo al disegno di legge sottoposto al nostro esame, dirò subito che io lo considererò come diviso in due parti: innanzi tutto, la parte che riguarda la regolazione del passato. E penso che questa parte troverà facile consenso da parte della Commissione, perché ormai noi stessi siamo impegnati, in quanto più di una volta abbiamo riconosciuto che l'andamento delle cose (che in fondo è in qualche maniera uno strascico delle condizioni eccezionali in cui l'amministrazione si è mossa durante il periodo bellico e nel dopoguerra), più di una volta — dicevo — abbiamo riconosciuto l'opportunità di derogare alla norma generale della contabilità di Stato.

Ma questa deroga, in quanto limitata a taluni esercizi, direi che pone in più chiara evidenza l'altra parte del disegno di legge che vuole guardare al futuro e vuole costituire una norma nuova (per conto mio, molto importante) di riforma dell'ordinamento generale della nostra contabilità di Stato.

Parlerò non riferendomi a questo o a quell'articolo della legge di contabilità dello Stato (sarebbe una esercitazione facile, ma non persuasiva soprattutto in un'assemblea di carattere politico): se mai, la legge di contabilità, in questo caso, esprime tutta la sua importanza come articolata espressione di tutto un sistema, di tutta una concezione che non si viola impunemente.

Il disegno di legge e, soprattutto, la relazione che l'accompagna e che io ho letto attentamente (perché, secondo me, è sempre più largamente istruttiva la relazione che non il testo di un disegno di legge), partono dal rilievo che la legge n. 151 del 13 marzo 1953 non ha raggiunto i suoi effetti, o perlomeno ha incontrato delle difficoltà di applicazione. Non me ne meraviglio, perché, come dicevo, non si viola impunemente tutto un sistema, tutta una norma che è organizzata in maniera completa e armonica.

Cosa si proponeva la legge n. 151 del 13 marzo 1953 di fronte alla cronica condizione di un esercizio che scade senza avere approvato tutti quei provvedimenti che per la coper-

tura finanziaria facevano carico a tale esercizio?

La legge n. 151 partiva da questo concetto e cercava di conservare qualcosa che è essenziale nel nostro ordinamento contabile. Avete un bilancio preventivo che spesso volte viene modificato dal sopraggiungere di note di variazione, che peraltro erano sempre così concepite da non turbare l'equilibrio finale del bilancio: cioè, tanto era l'aumento delle entrate previste apportate dalla nota di variazione quanto quello della spesa. Diceva la legge n. 151: avete un certo bilancio preventivo sul quale il Parlamento ha espresso la sua approvazione prendendo di mira soprattutto le cifre finali, il totale dell'entrata, che misura il complesso degli sforzi che il contribuente è tenuto a fare per il mantenimento dell'attività statale, e il totale delle spese che si presume saranno impegnate in quell'esercizio.

E concludeva col dire: questo è il disavanzo (o il pareggio): cioè, esprimeva, con un dato sintetico ma espressivo, la risultante di tutta l'attività finanziaria dello Stato per quel dato esercizio finanziario.

E la legge n. 151 voleva conservare il più possibile questi elementi fondamentali di giudizio da parte del Parlamento. E perciò diceva: se qualche provvedimento legislativo, la cui copertura finanziaria fa carico al fondo globale o alla disponibilità recata dalla nota di variazioni, arrivati al 30 giugno non è stato approvato, estraete dal bilancio, dalla parte dell'entrata e dell'uscita, questi importi e riportateli nel bilancio successivo; con la conseguenza che nell'esercizio n. 1 (che fornisce questi importi all'esercizio n. 2) i totali resteranno diminuiti, ma resterà intatta nel bilancio la cifra sintetica di giudizio di tutta l'attività finanziaria dello Stato, cioè il disavanzo.

Ma, come dicevo, non si esce dalla regola generale senza pagare lo scotto e, nella pratica, questo principio è diventato faticoso dal punto di vista dell'applicazione minuta delle leggi.

Ora, poiché quella esigenza di dover prolungare l'utilizzazione delle disponibilità nell'esercizio successivo rimane e poiché quella formula escogitata dalla legge n. 151 si è dimostrata in pratica difettosa, ecco il disegno di legge odierno che propone di superare lo stesso disagio con una formula diversa.

La Commissione mi consenta a questo punto che io ricordi che nella relazione alla spesa 1954-55 che ebbi l'onore di stendere per conto di questa Commissione, affer-

mai che la situazione era così urgente ed insopprimibile ed era inutile volerlo nascondere. Bisogna ravvisare i mezzi più idonei per risolverla tecnicamente e scientificamente, inserendo fin dove è possibile la risoluzione nell'indirizzo generale della legge di contabilità o facendo delle aggiunte o modificazioni che non contrastino con l'architettura generale della legge di contabilità dello Stato.

Io citavo il fatto (per me non raccomandabile) che già in qualche legge si è insinuata la norma di riportare nell'esercizio successivo, nello stato di previsione dell'entrata del Ministero del tesoro, quei fondi iscritti nella spesa che nell'esercizio di competenza non fossero stati utilizzati. E questo, per me, era uno strappo, passato silenziosamente nel nostro ordinamento, ma che il Parlamento non lasciò senza commento perché, nel preventivo 1954-1955, si rilevò che questo modo di procedere falsava la definizione del nostro bilancio di competenza. E, poiché dianzi si è accennato a studiosi, ricorderò che uno degli ultimi ragionieri generali dello Stato, il dottor Cambi, nella *Rivista bancaria* trattò questo argomento e si mostrò rammaricato dell'indirizzo che il Parlamento voleva prendere a questo riguardo e, citando qualche parola della mia relazione, scrisse che così facendo si vulneravano le norme della nostra contabilità.

Riferendomi all'articolo 1 di questo disegno di legge, cioè alla parte che guarda al futuro (perché la parte che si riferisce all'arretrato raccoglie tutta la mia indulgenza e tutta la mia comprensione come procedura di sanatoria), dirò che l'onorevole Cavallari Vincenzo ha usato una frase colorita quando, riferendosi alle parole «destinati a ciascun esercizio», ha parlato di un foglio di appunti interni che il Governo fa per aiutare la sua memoria. Non è esatto. C'è sempre stata una comunicazione ufficiale del Governo al Parlamento, sulla destinazione dei fondi in parola, sia del fondo globale, sia della disponibilità recata dalla nota di variazione. Nella nota introduttiva al bilancio (che è pure essa un documento esibito al giudizio, alla critica e quindi, indirettamente, all'approvazione del Parlamento) sono elencati provvedimenti che il Governo pensa di coprire col fondo globale; e non vi è stata nota di variazioni sottopostaci che nella nota introduttiva non presentasse l'elenco dei provvedimenti da esperire con una parte delle disponibilità.

Quindi, se è vero che a queste elencazioni non spettava la solennità dell'approvazione come l'assume teoricamente ogni somma elencata in un capitolo della spesa del bilancio,

però una chiara notizia anticipata il Parlamento l'ha sempre avuta. Ecco perché, secondo me, quella frase penso che sia stata usata dall'onorevole Cavallari Vincenzo a scopo polemico, più per mettere in evidenza la situazione cui egli alludeva.

E così pure, per chiarimento (perché mi pare che siamo di fronte ad un disegno di legge la cui importanza trascende dal contingente e dall'occasionale), dirò che, è vero, la Costituzione pone sullo stesso piano l'attività legislativa del Governo e del singolo parlamentare nella fase della proposta. E, se vogliamo essere obiettivi, dobbiamo dire che, nonostante una certa resistenza da parte del Governo (di cui darò spiegazione perché ciascuno possa controllare il mio pensiero a questo riguardo) nell'accogliere quelle proposte che implicano onere finanziario, non si può negare peraltro che più di una volta il Governo ha accolto tali proposte facendole proprie con quel senso di condiscendenza che avvertiamo in Commissione. Quindi, se anche non nel senso di una uguaglianza quantitativa, non si può dire tuttavia che non ci sia stata osmosi fra legislativo ed esecutivo a questo riguardo, cioè non si può dire che, nel regime attuale, l'esecutivo non abbia più di una volta accolto proposte di legge di iniziativa parlamentare fornendo loro la possibilità di successo attraverso la concessione della relativa copertura finanziaria. Io stesso, per fermarmi alla mia personale memoria e alla personale mia attività di parlamentare, ebbi a vedere approvate proposte di parlamentari che sono ora leggi dello Stato.

L'attenzione maggiore va però rivolta al modo con cui l'articolo 1 del disegno di legge intende regolare questa scottante materia. La relazione dà una interpretazione al tormentato articolo 81 della Costituzione quando, per giustificare il disegno di legge, afferma che esso, nella sua formulazione, non infrange il principio della annualità del bilancio e nemmeno la nozione di «competenza», come è cristallizzata dai testi e dall'uso. Io sarei più chiaro ed esplicito: direi soltanto che, dal momento che siamo di fronte ad una necessità che non possiamo nascondere, occorre avere il coraggio di fronteggiarla, anche se la norma che veniamo ad approvare rompe il principio della annualità e fa perdere, almeno in parte, il significato della competenza, nella accezione consolidatasi attraverso una lunga applicazione.

Del resto, che si debba rompere il principio della annualità mi sembra addirittura ovvio. Tutti ci avvediamo come alla fine di ogni

esercizio finanziario, mentre le entrate indicate nel consuntivo corrispondono a quelle del preventivo ed alle maggiorazioni portate dalle note di variazione in base al disegno di legge in esame, per quanto riguarda invece le uscite una tale coincidenza non esisterà più, perché una parte delle spese non sono state ancora impegnate per mancanza dei provvedimenti di legge che il Parlamento non ha avuto modo di perfezionare. Il che vuol dire che se, in sede di preventivo, siamo partiti con un esercizio recante un disavanzo di 400 miliardi, il consuntivo ridurrà tale disavanzo a 300 miliardi, i rimanenti 100 miliardi rappresentando gli oneri dei disegni di legge ancora in corso di approvazione. Correlativamente, il bilancio successivo, gravato di cento miliardi di spese in più, vedrà aumentato il suo *deficit* di una uguale cifra.

In altre parole i consuntivi non coincidono più coi preventivi: soprattutto i disavanzi dei bilanci perderanno quel significato statistico che hanno dal 1862 in poi, da quando cioè vengono applicate le regole tradizionali della contabilità dello Stato.

A questo proposito, io mi proponevo di chiedere al Governo se non pensi che il disegno di legge possa essere integrato da un articolo aggiuntivo e da una più precisa formulazione dell'articolo 1. Per esempio, io non trascurerei completamente quello che è stato il risultato della discussione svoltasi sulla legge n. 151, durante la quale era apparsa l'opportunità di tenere in evidenza che quel provvedimento (e quindi anche il presente) va applicato per quelle somministrazioni finanziarie che sono destinate a provvedimenti legislativi ancora da perfezionare ed iscritte o nel fondo globale o nelle disponibilità delle note di variazione. Togherei cioè il dubbio che uno stanziamento normale iscritto in bilancio e non utilizzato interamente entro il 30 giugno possa essere utilizzato poi successivamente per la rimanenza.

In tal modo mi sembra che, mentre limiteremmo i limiti di potere dell'esecutivo nei confronti di questa legge, conserveremmo anche tutto quello che è possibile conservare della legge di contabilità, pure introducendo la novità resa necessaria dalla esistenza dell'articolo 81 della Costituzione.

Io penserei quindi di integrare l'articolo 1 dicendo che le disponibilità di cui si parla nella seconda riga sono quelle iscritte al fondo occorrente per far fronte ad oneri relativi a provvedimenti legislativi in corso e quelle poste a carico delle disponibilità recate dalle note di variazioni. Cioè circoscriverei l'applicazione

della legge a queste due sorgenti che sono, in sostanza, quelle in cui ha trovato applicazione il 4° capoverso dell'articolo 81 della Costituzione.

Inoltre, d'accordo con l'impostazione data al suo intervento dall'onorevole Cavallari Vincenzo, vorrei proporre che l'elenco dei provvedimenti legislativi in corso di approvazione (che fino ad ora ci veniva comunicato ufficialmente, ma che non faceva parte integrante dei bilanci sottoposti all'approvazione del Parlamento) venisse allegato allo stato di previsione del Tesoro e alle note di variazioni. In questo modo, quando il Parlamento approva i bilanci o le note di variazioni, esplicitamente approva anche questi allegati, con il che resta obbligatoria da parte del Governo l'utilizzazione di quelle somme per una determinata finalità. Inutile dire che, in sede di discussione di questo allegato, si può emettere un giudizio politico, conformemente a tutte le discussioni che si svolgono in Parlamento.

Ho così esaurito il mio intervento. L'osservazione finale è un po' un soliloquio. Il bilancio di competenza, onorevoli colleghi, non resiste più alla nozione moderna e alle nuove esigenze dello Stato. Si tratta di argini continuamente minacciati e qualche volta rotti con l'acquiescenza reciproca del Governo e del Parlamento. Tanto è vero che, in questo disegno di legge, si guarda alla situazione di cassa più che a quella di competenza. Ed è appunto per questo che, secondo me, dire che anche quando nel secondo esercizio si iscrive una spesa per un provvedimento di legge non approvato in quello precedente, la competenza è ancora rispettata, mi sembra eccessivo. Più esatto sarebbe dire che la cassa è pronta a rispondere a quella necessità, perché si è arricchita nel precedente esercizio della somma occorrente. È evidente però che in tal modo siamo ormai usciti nella nozione della competenza per entrare in quella della cassa. Megari si rispetta la norma dell'articolo 81, ma nondimeno si pone in essere una novità.

In questo ordine generale di idee il Parlamento è già entrato nella procedura della approvazione dei bilanci. Le Camere non si soffermano più a discutere i capitoli singoli dei bilanci, ma si soffermano sulle cifre totali. Solo per eccezione si mette in discussione una singola parte o un determinato capitolo. Siamo cioè di fronte a esigenze nuove che uno Stato moderno non può trascurare: la prevalenza delle esigenze della cassa rappresenta oggi l'attività più appariscente e forse più importante.

ANGIOY. A me pare che siamo partiti, in questo disegno di legge, da una preoccupazione di carattere pratico: sopperire alle carenze della legge del 13 marzo 1953, n. 151, ed arrivare ad una possibilità di sistemazione di una materia che attraverso quella legge non poteva essere regolamentata adeguatamente. A questa preoccupazione se ne è aggiunta un'altra di carattere generale: di far diventare questo sistema di sanatoria qualcosa di durevole per l'avvenire. Ora, siccome siamo stati diverse volte richiamati a sospendere ogni giudizio di questo genere finché non si fosse affrontato il problema generale della nuova legge di contabilità e di amministrazione patrimoniale, io penso che la soluzione più idonea (che è stata adombrata anche dal collega Ferreri Pietro) sarebbe quella di dare a questo provvedimento il suo vero significato di sanatoria, che è l'aspetto più urgente, senza che mettiamo delle ipoteche (come appare nella relazione) sulla maggiore discussione e sulla più ampia decisione che prenderemo in quella sede. Mi sembra che nella precedente discussione la Commissione abbia votato un ordine del giorno in cui si sollecitava la discussione quanto più prossima della nuova legge di contabilità.

Io credo che questa sarebbe la soluzione migliore. Il Governo potrebbe proporsi di indire quanto prima la discussione su questo argomento, ed in questo caso penso che potremmo con maggiore tranquillità discutere la portata di questo disegno di legge, se non convenga cioè, stralciando questa parte che si riferisce più o meno alla retta interpretazione dell'articolo 81 ed alla continuità maggiore o minore di applicazione di questa norma in sede generale, limitarci a creare una situazione di fatto, ovviando a tutte quelle disfunzioni pratiche che hanno spinto il Ministro del tesoro a presentare questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

GAVA, *Ministro del tesoro*. Ringrazio anzitutto quanti sono intervenuti nella discussione di questo disegno di legge, che ha davvero una importanza particolare in relazione all'esperienza acquisita dopo l'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione. È forse superfluo ricordare i precedenti di questa tormentata materia. L'onorevole Ferreri ha ricordato questa mattina il travaglio attraverso il quale è passata la citata legge n. 151 nella formulazione definitivamente approvata dal Parlamento, che non era quella proposta

dal Governo, né vagheggiata dal relatore. Fu un provvedimento di carattere particolare che si dovette approvare nella formulazione ultima per l'urgenza della materia e per la necessità di dare sfogo all'approvazione di vari importanti disegni di legge che erano stati bloccati. Ma in sede di applicazione pratica la legge n. 151 ha rilevato ben presto vorrei quasi dire la impossibilità della sua applicazione, perché quel movimento di estrazione delle entrate e delle uscite di cui ha parlato l'onorevole Ferreri, pari alle disponibilità necessarie a coprire disegni di legge non perfezionati nell'esercizio in cui le entrate erano state repente, si dimostrò ineffettuabile in seguito ad un giusto rilievo della Corte dei conti. La quale, interpretando sia pure rigorosamente ma esattamente la legge, diceva che le estrazioni non si sarebbero potute compiere se non ad entrate accertate, cioè a consuntivi approvati e da parte della Corte dei conti e da parte, naturalmente, del Parlamento.

ROSINI. Dato che il Governo è così sollecito, dato che si arriva così tardi ai consuntivi...

GAVA, *Ministro del tesoro*. I consuntivi li abbiamo tutti pronti, e per avviarne l'approvazione si attende appunto questa legge. Chiarirò questa mia affermazione.

La decisione della Corte dei conti ha reso impossibile, adunque, di fare tempestivamente quei riporti che nella mente nostra si sarebbero dovuti fare appena scaduto l'esercizio finanziario, in modo che la macchina legislativa non si arrestasse.

Altra grave imperfezione della legge n. 151 era che la detrazione si sarebbe dovuta operare sui totali, cioè su una entità che non è prevista e considerata nella legge sulla contabilità generale dello Stato, la quale viceversa conosce soltanto il capitolo.

Veniva poi ferito il principio della annualità e della competenza e quello della sincerità del bilancio, in quanto si trasportavano nel bilancio successivo come acquisite al bilancio stesso delle entrate che, essendo state reperite invece nell'esercizio precedente, necessariamente nell'esercizio successivo diventavano entrate fittizie.

Queste ragioni ci hanno portato a non applicare la legge n. 151 nella preparazione dei nostri consuntivi. Di qui la presentazione del disegno di legge, che questa volta non ha natura transitoria come la legge n. 151, almeno nelle intenzioni del Governo, ma viceversa una portata sistematica.

Il disegno di legge, come giustamente è stato rilevato, si compone di due parti:

una (quella compresa nell'articolo 2) ha riguardo alla sistemazione del passato, cioè ha una funzione di sanatoria e di permissione al Parlamento di completare quei provvedimenti legislativi che sono ancora al suo esame dall'esercizio finanziario 1951-52 in poi.

CAVALLARI VINCENZO. Una forma di amnistia finanziaria per il Governo.

GAVA, *Ministro del tesoro*. Una forma di sanatoria circa la ultrattività delle disponibilità, il che dimostra con quanta comprensione il Tesoro consideri le esigenze del Parlamento.

ROSINI. È il Parlamento che dà i fondi al Tesoro.

GAVA, *Ministro del tesoro*. È il Tesoro che propone questa deroga, e in questo senso esso esprime comprensione. Non è nelle consuetudini del Governo proporre la ultrattività delle disponibilità.

Il primo articolo viceversa contiene una norma sistematica la quale vorrebbe dare una definizione a questa travagliata materia. Qui sono sorte varie questioni che furono anche esaminate in sede di approvazione della legge n. 151: infatti la questione del fondo globale, e le altre questioni che sono state qui oggi trattate non sono in effetti che una disamina più larga, più motivata, più approfondita di quelle accennate in sede di approvazione della legge n. 151.

CAVALLARI VINCENZO. Non ho voluto dire delle novità.

GAVA, *Ministro del tesoro*. A proposito della questione del fondo globale ci si richiama al parere di uno studioso, oltreché politico espertissimo, quale è il senatore Paratore. Egli ha sempre avuto un atteggiamento di diffidenza verso il fondo globale; ed io me lo spiego, perché tutti quanti noi abbiamo un atteggiamento di diffidenza, di prevenzione o per lo meno di precauzione di fronte al fondo globale, in primo luogo il Ministro del tesoro, il quale sarebbe lietissimo se un provvedimento del Parlamento (che fosse naturalmente rispondente alle esigenze incalzanti delle cose) potesse porre fine al fondo globale e ricondurre alla importanza dei bilanci che veniva seguita prima della introduzione nella nostra Costituzione dell'articolo 81. Significherebbe tutto questo una remora alla spesa, che potrebbe giovare al Tesoro. A scapito, peraltro, di una realistica e tempestiva visione della cosa pubblica, che deve essere tenuta presente e guidare l'iniziativa e del Governo e del Parlamento.

La questione costituzionale, che è stata accennata, sia pure in sordina, dall'onorevole

Cavallari è stata superata negli anni scorsi. Si è visto che il fondo globale è permesso dalla nostra Costituzione, perché non stabilisce « nuove spese »; accantona soltanto delle disponibilità (chiamiamole così, anche nello stato di disavanzo del bilancio) che diventeranno nuove spese a carico del bilancio soltanto se da leggi apposite verrà in tal senso deliberato. E in tal modo è rispettato il comma terzo dell'articolo 81, il quale stabilisce che con la legge di approvazione del bilancio non si possono deliberare nuove spese.

Le ragioni pratiche del capitolo che fa capo al fondo globale sono state esposte dall'onorevole Ferreri. Se noi potessimo sempre legiferare per l'avvenire facendo decorrere le spese da esercizi venturi, il fondo globale non sarebbe necessario; bisognerebbe soltanto osservare la regola di limitare il ritmo di accrescimento della spesa in modo che essa non fosse superiore al ritmo di accrescimento dell'entrata e non rompesse il generale equilibrio economico. Purtroppo però la vita reale è un'altra. Noi siamo tutti quanti incalzati da esigenze di carattere economico vicine, prossime, pressanti, le quali richiedono che i provvedimenti di legge abbiano una applicazione non tanto nel futuro, i cui bisogni si avvertono meno e qualche volta non si avvertono affatto, ma nel presente. Ora se si vuole conciliare l'osservanza dell'articolo 81, che fa divieto di non stabilire nuove spese senza la relativa copertura, e la necessità di soddisfare a nuove inderogabili esigenze di spesa, è gioco-forza ricorrere al fondo globale: fondo che non ha riscontro nella passata nostra legislazione e nella nostra prassi finanziaria, e che è il portato direi inevitabile dell'entrata in vigore dell'articolo 81. Le conseguenze buone di questo articolo devono essere scontate, e non è poi gran male se esse ci inducono a fare delle novità, che non sono novità rivoluzionarie, in materia. Ho sentito con piacere che gli onorevoli deputati non si spaventano per qualche deroga alla legge di contabilità dello Stato. Sono deroghe ad una legge benemerita ma ormai antica, la quale non poteva prevedere gli effetti della norma costituzionale contenuta nell'articolo 81.

CAVALLARI VINCENZO. C'era già la legge di contabilità che non consentiva quello che non consente l'articolo 81.

GAVA, *Ministro del tesoro*. È esatto che la legge di contabilità di Stato prevedeva la stessa cosa, ma la norma in una Costituzione non rigida poteva essere di volta in volta derogata dal Parlamento; è questa la differenza sostanziale tra la norma della

legge di contabilità di allora ed il precetto costituzionale di oggi che vincola anche il Parlamento. Mi pare di poter concludere che il fondo globale è perfettamente costituzionale e risponde, allo stato, ad una necessità.

Si è voluto sollevare la questione del soggetto chiamato a fissare la destinazione delle disponibilità. Mi rifaccio non al precedente della legge n. 151 che oggi vogliamo soltanto perfezionare. La legge n. 151 prevede che a destinare le disponibilità sia il Governo attraverso la presentazione al Parlamento del bilancio e delle note di variazioni. L'emendamento aggiuntivo che ha proposto testè l'onorevole Ferreri, al quale io non mi oppongo, in effetti ripete i principi già accolti nella legge n. 151, la quale, all'articolo 1, prevedeva tassativamente l'utilizzo di disponibilità recate dalle variazioni allo stato di previsione ed al capitolo del fondo occorrente per far fronte agli oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso. Vi era una precisazione che chiariva in maniera, mi pare, inequivocabile la questione. Sono anche pienamente d'accordo sulla interpretazione dell'onorevole Ferreri, poiché questo disegno di legge intende delimitare bene i confini entro i quali l'utilizzazione delle disponibilità può essere fatta, ed esclude, quindi, ogni utilizzazione di eventuali economie concernenti capitoli normali.

Ma, che sorte avrà, a questo riguardo, l'iniziativa parlamentare, ossia la proposta di legge? Io non credo che la questione generale debba essere risolta in questa sede; si tratta di una questione delicata, ma che tocca i limiti dell'iniziativa parlamentare, o, per meglio dire, le condizioni che rendono costituzionalmente corretta l'iniziativa parlamentare. La Costituzione è un documento unitario e deve essere interpretata appunto nel suo spirito unitario, nella sua volontà unitaria. Ora è certo che quando la Costituzione ha aperto la porta all'iniziativa parlamentare, l'ha condizionata, come ha condizionato l'iniziativa governativa, alla necessità di reperire la copertura di eventuali nuove spese. Io non ho mai aderito, né mi sento di aderire, e nessuno che voglia interpretare correttamente la Costituzione potrebbe aderire, all'impostazione che qualche volta è stata fatta (non in sede di Commissione finanze e tesoro) alla Camera, secondo la quale, presentata che sia una proposta di legge da parte di un parlamentare, l'onere di reperire la copertura della relativa spesa spetta al Governo e l'iniziativa parlamentare stessa può avere il suo corso anche a pre-

scindere dalla copertura. L'obbligo della copertura è fondamentale e riguarda sia i disegni di legge che le proposte di legge. E, a mio avviso, se la presa in considerazione della proposta di legge si facesse con l'attenzione necessaria in questa materia, la indicazione di una copertura effettiva dovrebbe richiedersi come condizione indelegabile alla presa in considerazione.

CAVALLARI VINCENZO. Vuol dire allora entrare nel merito della legge.

GAVA, *Ministro del tesoro*. Ogni iniziativa di legge impone necessariamente una scelta, un giudizio di priorità in rapporto alle nostre disponibilità economiche. Questo giudizio di priorità per l'impiego delle nostre scarse disponibilità, in effetti, dovrebbe essere fatto ogni anno in sede di discussione del bilancio. Ho richiamato anche nell'ultimo discorso l'attenzione della Camera su questo punto, in quanto una volta stabilito attraverso il bilancio il piano della nostra attività economica, cioè il piano delle scelte e delle priorità, il Governo da una parte e il Parlamento dall'altra dovrebbero di regola rimanere fedeli alle scelte fatte per tutto l'esercizio. In questa maniera, senza innovare la legislazione vigente, ma osservando un costume non di severità ma di consapevole coerenza, noi risolveremo parecchi problemi di metodo o di sostanza che viceversa restano aperti ed ingombrano la nostra attività, quando, senza una visione generale della nostra economia e delle necessità relative, si presentano con una frequenza impressionante proposte di legge che riguardano troppo spesso interessi di settore, di categoria, alle volte di ristrette categorie le quali finirebbero per alterare tutto il piano, già approvato dal Parlamento, dell'esercizio finanziario se, per avventura, potessero concludersi positivamente.

Detto questo, vorrei chiarire che effettivamente una differenza fra il disegno e la proposta di legge esiste, differenza di importanza che non deriva tanto dal soggetto che presenta lo schema di provvedimento, quanto dalla qualifica che al disegno di legge deriva e dalla elaborazione e dal suo inserimento in un piano generale approvato dal Parlamento. Il disegno di legge è approvato dal Consiglio dei ministri ed inquadrato in quel programma economico annuale alla cui esecuzione si impegnano e il Governo e il Parlamento. Al contrario di quanto è stato da qualcuno affermato, questo programma non resta programma interno del Governo, non si esaurisce in un solloquio tra i membri



del Governo, ignorato dalla Camera; ma è presentato alla approvazione della Camera con le note preliminari al bilancio e con l'elenco dei disegni di legge che devono trovare copertura sul fondo globale o con le note di variazioni che sono un aspetto supplementare del generale programma annuale. Ora, quando si presenta un programma di carattere economico-finanziario e si apre la discussione su questo programma da parte delle Camere, la conclusione di essa, pur non importando valida approvazione della spesa relativa ai disegni di legge enunciati, in effetti dà il via al Governo, perché traduca in realtà legislativa con le disponibilità previste del fondo globale, o nelle note di variazioni, quel programma che in via di massima è stato approvato. Vi è insomma un esame da parte del Parlamento serio e conclusivo che, se non si chiude con l'autorizzazione legale per la spesa, indubbiamente in via di massima ne fissa e lega ad essa la copertura.

Questo esame deliberativo, direi, avviene sia in tema di disponibilità da fondo globale, sia in tema di disponibilità da note di variazioni. Anche quando si presenta la nota di variazioni e si allega ad essa un programma legislativo tendente ad utilizzarne le disponibilità, è sempre il Parlamento chiamato a fare la scelta in relazione alle disponibilità e agli obiettivi proposti. In questi casi, adunque, l'impegno sancito dal Parlamento conferisce tale importanza al programma esaminato ed approvato da far ritenere che sia opportuno mantenere in vita per un tempo ragionevole le disponibilità della copertura ad esso inerenti.

Diversa è la situazione della proposta di legge. Essa non parte mai dalla visione di un programma organico, sottoposto nel suo insieme all'approvazione del Parlamento. La proposta di legge è quasi sempre il frutto di una iniziativa di carattere unilaterale, limitato ad interessi di categoria o di settore che il Parlamento non ha avuto modo di prendere in considerazione nel momento in cui approvò il piano finanziario dell'intera annata. Mi pare, quindi, che non soltanto dal punto di vista della elaborazione, ma anche da quello del grado di intervento e di giudizio da parte del Parlamento si deve fare una differenza fra disegno e proposta di legge. E se per ragioni tecniche merenti alla funzionalità del Parlamento o all'epoca in cui i disegni di legge sono presentati questi non sono definiti prima della scadenza dell'esercizio, mi pare che le disponibilità relative possano essere ragionevolmente utilizzate nel-

l'esercizio successivo in modo che il programma approvato possa trovare attuazione.

È evidente che non si possa fare uguale trattamento e riconoscere pari posizione alla proposta di legge la quale non è inserita in un programma generale esaminato e approvato dal Parlamento. Ripeto, questa è la situazione. Con ciò il Governo non ritiene di risolvere la *vexata quaestio* che resta aperta. Io non escludo che in un determinato momento si possa da parte del Parlamento bocciare un determinato provvedimento di legge di iniziativa governativa e sostituirlo con un altro d'iniziativa parlamentare ammesso a fruire delle disponibilità rese libere, dalla bocciatura. Entro questi limiti, e soltanto entro questi limiti, io credo che si possa far luogo ad una posizione di parità fra disegno di legge e proposta di legge. Ripeto, la distinzione va fatta non per il soggetto che prende l'iniziativa legislativa, ma soltanto in ragione del diverso valore politico che assume l'iniziativa approvata in via di massima dal Parlamento di fronte all'iniziativa parlamentare non esaminata preventivamente dal Parlamento nel quadro di un programma economico generale.

ASSENNATO. Quindi, l'iniziativa parlamentare verrebbe ad avere un carattere sostitutivo.

GAVA, *Ministro del tesoro*. Noi tendiamo effettivamente a dare una sistemazione a questa materia e quindi è evidente che il disegno di legge ha un carattere generale e permanente ed io ritengo utile sia adottato anche in vista della riforma della legge sulla contabilità generale dello Stato. A proposito della riforma della legge sulla contabilità generale dello Stato, informo la Commissione che la parte che riguarda il regolamento patrimoniale e contrattuale è terminata, mentre la restante parte, che presenta notevoli difficoltà, è ancora allo studio, come ha ricordato l'onorevole Ferreri e non potrà essere presentata rapidamente. Ed è per questa ragione che il Governo sta considerando l'opportunità di presentare al Parlamento una legge che affermi i principi generali in base ai quali debba essere poi redatta la nuova legge sulla contabilità generale dello Stato. Ma io ripeto che l'affermazione del principio contenuto nel disegno di legge in esame mi sembra possa essere fatta indipendentemente dalle sorti della riforma della legge sulla contabilità dello Stato.

Noi sentiamo l'esigenza di una sistemazione. Vorrei richiamarmi all'esperienza fatta intorno ai consuntivi. Dicevo prima — e lo

LEGISLATURA II — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 29 SETTEMBRE 1954

confermo — che da parte della Ragioneria i consuntivi sono pronti, attendono soltanto una legge di sistemazione per essere presentati alla Corte dei conti per la parificazione ed al Parlamento.

È evidente però che bisogna stabilire un principio, perché la norma fondamentale della presentazione tempestiva (che rappresenta la prova dell'ordine nell'amministrazione) dei consuntivi possa essere rispettata.

Ora, mi pare che si debba dare all'Amministrazione la sensazione che in tema di regolarità della tenuta dei bilanci noi siamo usciti fuori dal pelago. Una volta stabiliti dei principi fondamentali quali noi vi proponiamo e che non feriscono sostanzialmente la norma dell'annualità dell'esercizio finanziario, la Ragioneria generale e la Corte dei conti potranno speditamente procedere all'elaborazione di propria competenza per la presentazione al Parlamento dei consuntivi.

Quale è l'inconveniente che qui si è affermato? Ha detto l'onorevole Ferreri che viene intaccato il principio dell'annualità e viene intaccato anche il principio della competenza; ha soggiunto però che questi principi della annualità e della competenza, i quali hanno formato dei punti fermi nella nostra legislazione in materia, sono adesso pressati e tormentati e gli argini in cui sono costretti sono qualche volta rotti da esigenze incontenibili.

L'esigenza incontenibile è questa: noi dobbiamo tener conto della realtà. La realtà è che il Parlamento, secondo l'esperienza di questi anni, si trova nella impossibilità di prendere la propria decisione nell'esercizio in cui i disegni di legge sono presentati anche perché il Governo non sempre li può presentare a congrua distanza dalla scadenza dell'esercizio stesso.

Che fare? Mandare a vuoto, inutilizzare le disponibilità reperite o dare un carattere di ultra attività a queste disponibilità? Tutto il problema sta qui. Problema, che in un certo senso non tocca i principi né della competenza né della annualità, dal momento che rimane la norma dell'approvazione annuale del bilancio e la determinazione e registrazione, anno per anno, delle entrate e delle spese che si presume acquisire ed effettuare in ogni singolo esercizio.

La riforma proposta conferisce, inoltre, alla sincerità del bilancio. Io mi rendo conto che nel primo anno (o anche in seguito, entro certi limiti) possono avvenire quelle sfasature a cui ha fatto cenno l'onorevole Ferreri, ossia che nel primo anno di appli-

cazione della legge il disavanzo previsto per la mancata approvazione in tempo dei disegni di legge venga ridotto della somma non spesa nell'esercizio e che verrà utilizzata nell'esercizio successivo. Nel primo anno questo fenomeno avrà rilevanza notevole, ma negli anni successivi sarà in forte decrescita, ci sarà, se mai, una limitata sfasatura, la quale, ripeto, viene a conferire sincerità ai fatti che vengono registrati dal bilancio.

FERRERI. Chiedo scaccia chiedo.

GAVA, *Ministro del tesoro*. Proprio così.

Il principio della spesa e dell'entrata registrabili secondo la competenza, adunque, resta; solo che noi dotiamo di una validità biennale, anziché annuale, ai fini della copertura, le disponibilità regolarmente reperite.

Spirato il biennio, le somme non utilizzate con l'approvazione di disegni di legge vanno in economia.

Dati questi chiarimenti desidero soltanto richiamare l'attenzione dell'onorevole Commissione sull'urgenza di questa legge. Dobbiamo sanare posizioni passate e dare il via ai disegni di legge perché possano percorrere la loro strada fino alla decisione; dobbiamo cercare di mandare avanti i consuntivi che sono pronti.

PRESIDENTE. Mi pare che vi sia l'accordo sull'articolo 2, cioè su quella parte della legge che ha un contenuto transitorio. L'onorevole Ministro insiste, anche come affermazione di principio in preparazione della legge di riforma della contabilità di Stato, sull'articolo 1 che ha — come egli dice — un carattere sistematico.

Questa affermazione di principio di ultra attività della legge, in determinati casi da circoscrivere magari in base all'emendamento che si è riservato di presentare l'onorevole Ferreri, potrebbe servire anche da indirizzo e da avviamento per la combinazione delle nuove norme di carattere fondamentale, cioè le norme principali della legge e del regolamento di contabilità di Stato.

Vorrei pregare l'onorevole Ferreri Pietro di formulare l'emendamento, emendamento che anche dall'onorevole Ministro è stato proposto in relazione alla dizione della precedente legge n. 151.

CAVALLARI VINCENZO. La discussione, con la sua ampiezza e la sua obiettività, ha confermato che si tratta di materia molto complessa.

L'emendamento Ferreri non mi trova consenziente; anzi, io sono decisamente dissenziente da quella impostazione perché sostanzialmente lascia in vita tutte le perplessità

e tutti i motivi di giudizio fatti presenti in precedenza.

Si tratta, comunque, di una discussione molto grave, la quale attiene al sistema della costituzionalità delle proposte e dei disegni di legge. Per non fare continuare alla Commissione una discussione che poi ci troverebbe insoddisfatti a qualunque conclusione si addivesse, chiedo che sia l'Assemblea stessa a pronunciarsi sullo stesso problema. Chiedo, perciò, la rimessione in Assemblea di questo provvedimento in modo che la Camera, dopo aver apprezzato il pro e il contro, decida su questo problema molto importante. Presento all'uopo la rituale richiesta firmata dal prescritto numero di deputati.

**PRESIDENTE.** Di fronte alla richiesta dell'onorevole Cavallari, corredata dal prescritto numero di firme, non rimane altro che esaminare questo provvedimento in sede referente.

Se i colleghi non hanno obiezioni, la discussione che oggi si è svolta può considerarsi come avvenuta in sede referente; così il relatore stenderà la sua relazione facendo presenti i punti di vista che sono stati esposti. Penso che non occorra un relatore di minoranza, poiché si tratta sì di un problema di grande importanza, ma essenzialmente tecnico, nonostante lo sfondo di carattere politico.

Se non vi sono osservazioni, può rimanere stabilito che il relatore presenterà al più presto la relazione in modo da consentire al Presidente della Camera di porre questo provvedimento all'ordine del giorno di una delle prossime sedute della Camera.

*(Così rimane stabilito).*

#### **Votazione segreta.**

**PRESIDENTE.** Indico la votazione a scrutinio segreto dei disegni di legge oggi esaminati.

*(Segue la votazione).*

Comunico il risultato della votazione segreta dei seguenti disegni di legge:

« Aumento di capitale dell'Istituto italiano di credito fondiario ». (972):

Presenti e votanti . . . .	32
Maggioranza . . . . .	17
Voti favorevoli . . . .	32
Voti contrari . . . . .	0

*(La Commissione approva).*

« Disposizione transitoria per la promozione nel grado IX del ruolo tecnico di Gruppo B dei periti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato » (*Approvato dalla V Commissione permanente del Senato*). (979):

Presenti e votanti . . . .	32
Maggioranza . . . . .	17
Voti favorevoli . . . .	32
Voti contrari . . . . .	0

*(La Commissione approva).*

*Hanno preso parte alla votazione:*

Alicata, Andò, Angioy, Assennato, Belotti, Berzanti, Bigi, Castelli Avolio, Carcaterra, Cavallari Vincenzo, Cavallaro Nicola, Coggiola, Faletra, Ferreri Pietro, Gennai Tomietti Erisia, Geremia, Guggenberg, Guglielminetti, Longoni, Malvestiti, Marotta, Napolitano Giorgio, Ronza, Roselli, Rosini, Salizzoni, Sedati, Selvaggi, Turnaturi, Valsecchi, Vicentini, Walter.

**La seduta termina alle 12.**

---

*IL DIRETTORE*  
*DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI*  
Dott. ANTONIO VERDIROSI

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI