

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1920)

DISEGNO DI LEGGE

presentato da oltre due terzi dei componenti la 5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali), ai sensi dell'articolo 80 del Regolamento

d'iniziativa dei senatori CAROLLO, CARON, COLELLA, BOLLINI, BACICCHI, CUCINELLI, CORBA, BROSIO, DE VITO, BASADONNA, REBECCHINI, RIPAMONTI, COLAJANNI, CHIAROMONTE, PASTORINO, LI VIGNI, BELOTTI e ROSA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 FEBBRAIO 1975

Modificazione dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, in materia di prelevamenti dal fondo di riserva per spese impreviste

ONOREVOLI SENATORI. — La « convalida » dei decreti d'impiego dello stanziamento previsto sul bilancio dello Stato per le spese impreviste e regolato dall'articolo 42 della legge di contabilità generale ha dato luogo, com'è noto, a lunghi, ricorrenti dibattiti sulla sua legittimità.

Tre ordini di considerazioni critiche sono emersi fondamentalmente dalle discussioni, e precisamente: 1) se sia compatibile il disposto dell'articolo 42 della legge di contabilità con le norme costituzionali; 2) quale sia la vera natura dei decreti di prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste; 3) quale valore abbia la « convalida » ai fini giuridici, e quale sia, in effetti, il carattere della convalida stessa. In ordine al primo punto, è stato osservato come l'articolo 42 della legge di contabilità generale sia incompatibile con le norme

costituzionali e, in particolare, con l'articolo 77, che proibisce al Governo di « emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria », senza delegazione delle Camere; lo consente in casi, però, « straordinari di necessità e d'urgenza » e a condizioni che siano presentati, il giorno stesso dell'emanazione, per la conversione alle Camere.

Un provvedimento di prelievo dal fondo straordinario per le spese impreviste — si è sostenuto da parte di illustri parlamentari — è un decreto-legge avente per oggetto una variazione di bilancio e pertanto dovrebbe essere soggetto alla procedura prevista per i decreti-legge.

Il disposto dell'articolo 42 della legge di contabilità generale che conferisce al provvedimento il carattere di decreto, ma non ne prevede una procedura di approvazione parlamentare conforme alla Costituzione, sareb-

be quindi incompatibile con le norme costituzionali.

Delle due, una, si insiste: o è decreto-legge ed allora questo tipo di ratifica parlamentare, che si chiama « convalida », non ha fondamento giuridico, o non è decreto-legge, ma provvedimento amministrativo, ed allora la convalida non ha senso, come non ne ha per tutti gli altri provvedimenti amministrativi del Governo. Ma, sulla scia di una rigorosa interpretazione più legislativa che amministrativa del carattere del provvedimento si è, di contro, riconosciuto da alcuni che, in definitiva, la stessa « convalida » non potrebbe non avere lo stesso carattere della « conversione » prevista dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione.

Parlando alla Commissione finanze e tesoro del Senato il 3 marzo 1967, il senatore Artom faceva osservare che la « convalida », che oggi appare pur così anomala ed estranea rispetto alla attuale normativa costituzionale, non dovrebbe, in sostanza, essere giudicata tanto lontana dallo spirito e dalla lettera nella stessa Costituzione repubblicana.

Basterebbe tener conto del significato che la parola « convalida » aveva nel 1923 quando essa fu introdotta nell'articolo 42 della legge di contabilità, per regolare la procedura di approvazione definitiva dei provvedimenti di prelievo dal fondo straordinario per le spese impreviste. Allora, ricordava il senatore Artom, la formula finale del decreto-legge era la seguente: « Il presente decreto sarà sottoposto alla convalida del Parlamento », ove per « convalida » si intendeva la stessa cosa che oggi si intende per « conversione in legge », secondo la procedura prevista dalla vigente norma costituzionale.

E se, quindi, il significato della « convalida » fosse sostanzialmente riportabile al significato di « conversione » e la conversione si addice al decreto-legge, noi ci troveremmo di fronte ad un vero e proprio decreto-legge, la cui procedura di approvazione non dovrebbe differire da quella prevista dall'articolo 77 della Costituzione.

Altro rilievo di carattere costituzionale è stato sollevato con riferimento all'articolo

81. È stato fatto osservare, al riguardo, che l'autorizzazione di una spesa mancante di norma sostanziale sarebbe in contrasto con il disposto dell'articolo suddetto, perchè non ne sarebbe definita e formalizzata la copertura.

Al riguardo sembra però insostenibile siffatto giudizio dato che, come vedremo, il fondo per le spese impreviste è cosa diversa dal fondo globale, essendo esso erogabile a mezzo del suo totale o parziale trasferimento ai capitoli di spesa in bilancio, che sono a loro volta regolati da norme sostanziali. Il problema si pone, se mai, per le spese che comportino la istituzione di nuovi capitoli. Ma questo, con il presente disegno di legge non potrebbe più essere consentito.

Siamo così al secondo ordine di considerazioni, che attengono alla natura dei decreti di prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste. Le considerazioni di quanti hanno visto un decreto-legge nel provvedimento di prelievo dal fondo straordinario per le spese impreviste e, conseguentemente, hanno contestato la convalidazione così come è oggi o l'hanno equiparata alla conversione del decreto-legge per analogia con la « convalida » quale era concepita sotto lo Statuto albertino, sono scaturite evidentemente dalla convenzione di trovarsi di fronte a decreti di variazioni di bilancio. La ragion d'essere dei decreti di prelevamento dal fondo per le spese impreviste sarebbe appunto nel movimento di spesa, e cioè nel trasferimento, di fondi da un capitolo all'altro del bilancio: essa configurerebbe perciò l'ipotesi di una vera e propria variazione di bilancio a giudizio di taluni studiosi e parlamentari.

Ma il senatore Bertone, presidente della Commissione finanze e tesoro, parlando al riguardo nella seduta del 3 marzo 1967, contestava il carattere di variazione di bilancio al decreto di prelievo dal fondo straordinario per le spese impreviste.

« Per me, egli dichiarava, la considerazione più importante è che non si tratta di variazioni al bilancio, ... ma semplicemente di autorizzare uno stanziamento di bilancio, quello delle spese impreviste, già approvato dal Parlamento e al quale si attinge di volta

in volta. Quindi non c'è variazione di bilancio ».

Ed il Presidente del Senato, chiamato in causa dalla stessa Commissione finanze e tesoro, che aveva posto il quesito se inviare o meno all'approvazione dell'Assemblea i decreti di prelievo dovendosi essi concepire come veri e propri decreti-legge, rispondeva che non sarebbe giuridicamente giustificata l'assimilazione dei decreti di prelievo ai disegni di legge di bilancio, ai rendiconti e alle note di variazione. Essi « non incidono sulle risultanze finali del bilancio — scriveva testualmente — ma operano all'interno del bilancio stesso, su un capitolo da questo previsto e approvato dal Parlamento, quali provvedimenti di specificazione nell'accantonamento genericamente predisposto in base ad una attribuzione di competenza operata dalla legge di contabilità ed implicitamente confermata dal Parlamento in occasione del voto dei singoli bilanci ».

Per la Presidenza del Senato il carattere preminente dei decreti di prelievo era quindi amministrativo. E se è preminentemente amministrativo il carattere del decreto di prelievo, che fondamento ha l'istituto della convalida? Esso appare evidentemente superfluo anche se espressamente previsto da una legge ordinaria dello Stato, qual è la legge n. 2440 del 18 novembre 1923.

Muovendo da queste considerazioni, il senatore Trabucchi affermava: « Ritengo che l'istituto della convalida sia ormai decaduto nello spirito, giacchè non si inquadra nella vigente Costituzione. Se ancora procediamo a convalidazioni, lo facciamo non in ossequio alla Costituzione, che non lo richiederebbe, ma in ossequio ad una legge non ancora modificata: l'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923 ».

Da una concezione strettamente legislativa, che era arrivata al punto di affermare l'analogia sostanziale fra i termini giuridici di convalidazione e di conversione per confermare ancor più decisamente il carattere legislativo dei decreti di prelievo, si passa ad una non meno convinta concezione amministrativistica del carattere dei suddetti decreti.

Di fronte a questa dicotomia di giudizi, tutti i parlamentari degli opposti schiera-

menti politici, hanno convenuto sulla necessità di mettere ordine nella materia, chiarendo definitivamente la natura giuridica del decreto di prelievo e, conseguentemente, i termini della procedura di approvazione. Il provvedimento di modifica dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, si pone esattamente questo obiettivo; esso è nato da una serie di dibattiti svoltisi presso la Commissione bilancio e programmazione.

Ma non ci sembra possibile illustrare la portata della norma proposta, se, anche da parte nostra, non si risolve preliminarmente il problema del carattere sostanziale da riconoscere e da attribuire ai provvedimenti di prelievo dal fondo per le spese impreviste, indipendentemente dalla formulazione letterale entro la quale si sono venuti a trovare inseriti i provvedimenti stessi.

Il provvedimento proposto nasce da un rispettoso esame delle tesi che sull'argomento sono state illustrate e che succintamente sono state sopra indicate. Preliminarmente, la Commissione bilancio e programmazione ha dovuto sciogliere il nodo circa il carattere del decreto di prelievo, essendo evidente che soltanto l'individuazione della natura giuridica del provvedimento avrebbe potuto suggerire una o l'altra procedura di approvazione.

A giudizio della Commissione, il carattere preminente dei decreti di prelievo dal fondo straordinario delle spese impreviste è amministrativo. Al riguardo si fa presente che l'imprevedibilità non sta nella volontà e determinazione della spesa, ma negli avvenimenti che postulano e giustificano la spesa stessa. L'articolo 136 del Regolamento è al riguardo assai chiaro e preciso quando elenca le condizioni entro le quali possa essere ammessa l'operatività dello stanziamento per le spese impreviste.

L'articolo 136 fa riferimento a « condizioni », e perciò a fatti, che « non potevano essere previsti in alcun modo o in modo adeguato all'atto della presentazione e della discussione del bilancio » e che dimostrano ad un tempo un preciso « carattere di assoluta necessità », tale da non potersi ipotizzare il rinvio della spesa « senza detrimento del pubblico servizio ».

Il Governo, che amministra il fondo, ed il Parlamento che l'autorizza all'uopo, hanno in sostanza previsto che esistono fatti imprevedibili, ed hanno ammesso che, sul piano amministrativo, si intervenga con la tempestività che una procedura legislativa non consentirebbe.

Ed il Governo è stato autorizzato, si badi bene, non perchè la costituzione di un fondo straordinario per le spese impreviste metta automaticamente in moto il meccanismo del prelievo, ma perchè tale fondo possa essere utilizzato soltanto nel quadro di una precisa legislazione preesistente che regola gli atti dell'Amministrazione dello Stato. In sostanza, è possibile prelevare dei fondi per far fronte, ad esempio, alla necessità di assistere una popolazione colpita da avversità naturali, ma l'impiego dei fondi prelevati è soggetto alla disciplina di leggi esistenti che prevedono appunto quelle determinate spese.

Altra cosa è invece il fondo globale, cui è stato fatto cenno da taluni parlamentari che hanno creduto di trovarvi una significativa analogia con il fondo straordinario delle spese impreviste.

Quel fondo, per essere speso, aspetta una disciplina legislativa, mentre il fondo straordinario è già regolato da una esistente disciplina legislativa e amministrativa nel momento in cui viene trasformato in provvedimento specifico di intervento attraverso i canali dei capitoli di spesa delle singole rubriche.

Vero è che il vigente articolo 42 consente esplicitamente l'istituzione di capitoli nuovi di spesa, e perciò di capitoli non coperti da norme sostanziali, ma è anche vero che tale facoltà, di cui i Governi si sono avvalsi in misura molto ridotta, non sarebbe più nè ipotizzata nè consentita dalla proposta di modifica della Commissione. In questo modo il contrasto fra tale facoltà e l'articolo 81 della Costituzione, al quale è stato fatto cenno in occasione dei tanti dibattiti parlamentari, sarebbe superato.

I senatori Fortunati, Martinelli, De Luca e Belotti che nel passato hanno affrontato con approfondite analisi gli aspetti giuridicamente più delicati dell'intero problema sembra che si siano espressi favorevolmen-

te all'eliminazione della facoltà di istituire nuovi capitoli di spesa da finanziare con il fondo straordinario delle spese impreviste.

Rimane adesso da chiarire la fondatezza delle tesi di quanti hanno stabilito una formale e sostanziale analogia fra i decreti di prelievo e i provvedimenti di variazione di bilancio.

La Commissione ritiene che una variazione di bilancio che, per sua natura, scompone e modifica l'assetto della quota d'entrata o di spesa del bilancio dello Stato, innovi sostanzialmente il carattere che il Parlamento ha voluto dare al documento finanziario quando, per esempio, ha deciso di spendere cento, e non più e non meno di cento, per costruire strade.

Per quanto riguarda invece il fondo straordinario delle spese impreviste, nulla si innova nel momento in cui tale fondo viene speso in tutto o in parte, perchè il Parlamento ha già deciso di spendere quella somma stanziata e a quello scopo. Il fatto che ad un certo momento dell'anno finanziario una parte di quel fondo si trasferisce ad una singola amministrazione non significa che sia stata modificata l'architettura giuridica del bilancio per autonomo atto del Governo e senza il preventivo assenso del Parlamento, ma significa semplicemente che il Governo compie un atto già in precedenza autorizzato dal Parlamento e per lo scopo già previsto.

Il Parlamento, se lo crede, può anche rifiutare di stanziare quote di spesa per avvenimenti imprevedibili ed eccezionali, ma una volta che abbia invece deciso di fissare lo stanziamento, l'utilizzazione di questo non comporta variazione di bilancio, bensì l'esecuzione amministrativa di una facoltà di spesa prevista e delimitata allo scopo.

Naturalmente il Governo, come giustamente faceva osservare il senatore Fortunati nella precedente legislatura, non può impiegare il fondo per spese nuove rispetto a quelle già previste ed ammesse dalla legislazione vigente che ne disciplina l'erogazione. C'è già una legge per aiutare i senza tetto: ebbene, quando un'alluvione o un terremoto, la cui natura di imprevedibilità e di eccezionalità è evidente, creano un certo

numero di senza tetto, diventa possibile l'intervento governativo con l'impiego di uno stanziamento all'uopo previsto, di cui, però, l'impiego risulta amministrativamente regolato da leggi ordinarie.

Alla luce delle suddette considerazioni sembra perciò chiaro il carattere preminentemente amministrativo dei decreti di prelievo dal fondo straordinario delle spese impreviste. Essendo chiaro pertanto che un decreto di prelievo dal fondo straordinario per le spese impreviste non è un decreto-legge e, in particolare, non è un decreto di variazione di bilancio, occorre che la procedura per la sua approvazione sia comparata ed adattata alla sua vera natura di provvedimento preminentemente amministrativo. Sorgono, così, due problemi: uno, che tiene alla elaborazione formale del decreto, e l'altro, che riguarda l'istituto anomalo della « convalida ».

Alla luce delle considerazioni sopra illustrate, non appare necessario che il Presidente della Repubblica firmi un decreto di prelievo, per la semplice ragione che esso non ha carattere di decreto-legge. Al riguardo, la proposta modifica dell'articolo 42 della legge n. 2440 prevede appunto che il decreto sia firmato unicamente dal Ministro del tesoro.

Per quanto riguarda la « convalida », la Commissione propone la sua eliminazione. Una logica elementare ci porta a giudicarne la anomalia sol che per poco si consideri come essa non è prevista per un decreto-legge e, nel nostro caso, non si tratta di decreto-legge; ma non è prevista neppure per un decreto di preminente carattere amministrativo. La convalida appare, quindi, in ogni caso, un istituto estraneo alla natura di un decreto di prelievo dal fondo straordinario per le spese impreviste.

Per questa ragione la Commissione propone di eliminare questo atto dell'*iter* procedurale d'approvazione del decreto, tanto più che esso non ha neppure alcun valore d'interruzione dell'efficacia del decreto, qualora la convalida fosse negata dal Parlamento. La convalida, strumento anomalo e ininfluenza sul piano giuridico ed operativo, non ha pertanto ragione d'esistere.

Ma il fatto che essa sia stata prevista, implica che dovesse avere determinati compiti, diversi certamente da quelli connessi all'istituto della conversione in legge di un decreto-legge, e però egualmente rilevanti dal punto di vista politico.

Il professor Silvio Cozzi trattando della « convalida » nel suo libro su « Tecnica di bilancio e controllo della pubblica finanza », ha scritto: « opinione prevalente è che la convalida o meno del decreto di prelevazione non incide sulla efficacia giuridica di esso... Il rifiuto della convalida assume quindi soltanto un valore politico per l'apprezzamento negativo che il Parlamento fa del modo in cui il Governo ha utilizzato la facoltà ad esso attribuita di disporre del Fondo di riserva di che si tratta ». Ed aggiunge, perchè da questa affermazione non si traggano conclusioni esagerate e distorte: « Il contenuto politico del diniego va, comunque, inteso alla stregua della limitata portata dei decreti in discussione onde ben di rado esso potrebbe dar luogo a conseguenze di rilievo. Dell'orientamento parlamentare insito nel rifiuto, il Governo dovrà, comunque, avere norma nell'ulteriore utilizzo del fondo in esame ».

A giudizio di esperti, politici e cattedratici, la convalida ha valore preminentemente politico. Si tratta, cioè, di una garanzia di controllo che il Parlamento intende esercitare sugli atti dell'Esecutivo, connessi all'impiego del fondo straordinario.

La Commissione è dell'avviso che siffatta garanzia rimanga, se non altro perchè la imprevedibilità e l'eccezionalità di determinati avvenimenti cui è destinato il fondo, potrebbero suggerire concetti, apprezzamenti e giudizi difformi fra le diverse forze politiche.

Si tratta allora di dare alla garanzia di controllo parlamentare un carattere diverso da quello implicito nella convalida: si tratta, in definitiva, di trovare un modo col quale il Parlamento continui ad esercitare il suo sindacato ma in maniera diversa da quella che fino ad oggi è stata fornita dall'istituto della convalida.

Al riguardo la Commissione propone che l'utilizzazione del fondo straordinario regolato dall'articolo 42 della legge di contabilità abbia una disciplina simile a quella prevista per le spese obbligatorie e d'ordine dagli articoli 40 e 41 della stessa legge. Nel bilancio dello Stato è inserito un lungo elenco comprendente i « capitoli per i quali è concessa al Ministro del tesoro la facoltà di cui all'articolo 41, secondo comma del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 ».

La stessa cosa si faccia per quanto riguarda la regolamentazione delle spese realizzabili con il fondo straordinario di cui all'articolo 42 della legge n. 2440.

È al riguardo prevedibile la seguente critica osservazione: « Sarebbe contraddittorio e forse anche illogico prevedere un'area di interventi amministrativi del Governo per cose e fatti imprevedibili che, se imprevedibili sono questi, imprevedibile dovrebbe essere l'area di azione amministrativa dello Stato ».

L'osservazione però non avrebbe fondamento proprio sul piano logico e giuridico per le seguenti ragioni:

1) Le spese finanziabili con il fondo straordinario non potrebbero dar luogo alla creazione di capitoli nuovi, non prevedibili né giustificabili dalle leggi esistenti. Cioè, il Governo non potrebbe utilizzare lo stanziamento del fondo senza inquadrarne l'uso nella legislazione sostanziale vigente.

Questo significa che tutto può essere imprevedibile, tranne il carattere delle spese previste dalla legislazione vigente che implicitamente limita l'area di intervento del fondo straordinario. Su questa interpretazione della natura e dei limiti del fondo insistette il senatore Fortunati nella passata legislatura e la Commissione finanze e tesoro si dichiarò d'accordo unanimemente.

2) Non tutte però le spese ammissibili sul bilancio dello Stato possono e/o debbono rientrare genericamente fra quelle considerabili ai fini dell'impiego dello stanziamento

del fondo straordinario per le spese imprevedute.

È discutibile al riguardo ammettere come spesa impreveduta lo straordinario dei dipendenti dello Stato, come a volte è avvenuto, ma non è discutibile considerare come spesa impreveduta del Ministero dell'interno la concessione di contributi e sussidi per i danneggiati di un'alluvione.

In sostanza, l'eccezionalità e l'imprevedibilità della spesa non possono rimanere al livello di concetti generici senza alcun limite giuridico ed amministrativo, quasi un fatto di valutazione soggettiva della singola Amministrazione dello Stato. Un limite oggettivo non solo è possibile, ma è anche necessario.

Diventa allora logica e giustificata la delimitazione dell'area amministrativa statale entro la quale è possibile utilizzare il fondo straordinario di cui all'articolo 42 della legge n. 2440.

In questa delimitazione oggettiva sta la prima garanzia del Parlamento.

La seconda garanzia sta nell'obbligo del Governo di informare il Parlamento della utilizzazione del fondo straordinario nel momento in cui presenta l'annuale rendiconto generale del bilancio dello Stato.

Il Parlamento potrà allora riscontrare il rispetto delle spese finanziate dal fondo straordinario con gli indirizzi fissati precedentemente con la legge di bilancio.

In questo modo verrebbe configurata formalmente e rispettata la natura amministrativa dei decreti di prelievo dal fondo straordinario e, ad un tempo, verrebbero garantite le prerogative di vigilanza e di controllo che il Parlamento vuole conservare in materia. Da queste considerazioni è scaturito il provvedimento di modifica dell'articolo 42 della legge 18 novembre 1923, numero 2440, che i proponenti, tutti appartenenti alla Commissione bilancio e programmazione, presentano ai sensi dell'articolo 80 del Regolamento del Senato.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico*

L'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, è sostituito dal seguente:

« Per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui ai precedenti articoli 40 e 41, è iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, un " fondo di riserva per le spese impreviste ".

La prelevazione di somme da questo capitolo e la loro iscrizione ai vari capitoli di bilancio ha luogo mediante decreti del Ministro del tesoro.

Alló stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato un elenco, da approvarsi con apposito articolo della legge di approvazione del bilancio, dei capitoli per i quali può esercitarsi la facoltà di cui al comma precedente.

Alla legge di approvazione del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato è allegato un elenco di decreti di cui al secondo comma con la indicazione dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al primo comma ».