

541.

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1966

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BUCCIARELLI DUCCI**

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Presentazione) . . .	27298
Disegno di legge (Discussione):	
Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (2457)	27266
PRESIDENTE	27266, 27272
ALMIRANTE	27283
BOZZI	27266
DELFINO, <i>Relatore di minoranza</i> . .	27295
DI PRIMIO	27289
LUZZATTO	27273
PIERACCINI, <i>Ministro del bilancio</i> . .	27285 27298
Proposte di legge:	
(<i>Annunzio</i>)	27259
(<i>Approvazione in Commissione</i>)	27298
Interrogazioni e interpellanze	27298
Interrogazioni (Svolgimento):	
PRESIDENTE	27259
BUZZI	27263
CURTI IVANO	27265
GASPARI, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	27260
GORRERI	27264
SANTI	27261
Ordine del giorno della seduta di domani	27299

Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. È stata presentata la seguente proposta di legge:

PELLICANI ed altri: « Riconoscimento giuridico dell'Istituto superiore di scienze sociali di Urbino » (3516).

Sarà stampata e distribuita e, poiché importa onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Svolgimento di interrogazioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Interrogazioni.

Le seguenti interrogazioni, che trattano lo stesso argomento, rivolte tutte al ministro dell'interno, saranno svolte congiuntamente:

Santi, « per conoscere se ritenga necessario impartire urgenti disposizioni affinché siano annullate le decisioni della commissione centrale per la finanza locale riguardanti il trattamento del personale del comune di Parma. Le decisioni della CCFL di privare tale personale della cosiddetta " indennità di sede " in atto dal 1° gennaio 1965, regolarmente deliberata a suo tempo dalla civica amministrazione ed approvata a suo tempo dalla giunta provinciale amministrativa, decisioni che i sindacati dei dipendenti definiscono, in un loro documento unitario " illegittime sotto il profilo giuridico ed inique sotto il profilo morale e sociale ", comporterebbero per gli interessati, a causa dell'imposto recupero delle regolari erogazioni passate, una diminuzione dei loro stipendi dalle 20 alle 50 mila lire mensili per un periodo di 18 mesi, ed una diminuzione permanente, per l'avvenire, dalle 10 alle 25 mila lire mensili. Le decisioni della

La seduta comincia alle 16.

BIGNARDI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana di ieri.

(È approvato).

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

CCFL, che vengono ingiustamente a ledere diritti regolarmente acquisiti ed a violare la autonomia degli enti locali, hanno provocato vivissimo malcontento tra i dipendenti, con la prevedibile certa conseguenza di gravi disfunzioni nei servizi comunali. L'interrogante pertanto chiede al ministro di annullare la delibera della CCFL nel rispetto dei diritti dei dipendenti, per la tranquillità delle loro famiglie e per il buon andamento della amministrazione comunale » (4331);

Buzzi, « per conoscere se ritenga opportuno intervenire per modificare la decisione adottata in data 28 luglio 1966 dalla commissione centrale per la finanza locale, relativa alla indennità di sede corrisposta al personale del comune di Parma. La soppressione di detta indennità, attribuita al citato personale a partire dal 1° gennaio 1963, a seguito di regolare deliberazione assunta in data 10 maggio 1963 — approvata dalla giunta provinciale amministrativa nella seduta del 12 giugno 1963 — oltre a causare una diminuzione delle retribuzioni dalle 10 alle 25.000 lire mensili (non comprensive del recupero delle somme corrisposte dal 1° gennaio 1963), crea una situazione di aperto contrasto con quanto previsto dall'articolo 227 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 e da costante e qualificata giurisprudenza. Tenuto conto inoltre che detta indennità è stata riconosciuta pensionabile da parte della Cassa pensioni dipendenti enti locali e che le pensioni ai sensi della legge 26 luglio 1965, n. 965, vengono liquidate sull'ammontare delle competenze in atto al momento del collocamento a riposo, l'abolizione dell'indennità in sede inciderebbe anche sul trattamento pensionistico. L'interrogante, infine, non può non rilevare che il vivissimo malcontento suscitato tra i dipendenti comunali dalla citata decisione della commissione centrale per la finanza locale, ha posto in essere uno stato di agitazione che non mancherà di provocare disservizi e sospensioni dell'attività degli uffici comunali. Per le considerazioni sopra esposte un riesame della citata decisione appare necessario e rispondente a ragioni di equità e di pubblico interesse » (4340);

Gorreri e Bigi, « per sapere se intenda intervenire con cortese sollecitudine per riesaminare la delibera della commissione centrale per la finanza locale inerente al bilancio di previsione 1965 del comune di Parma, principalmente in ordine alle voci che riguardano gli stanziamenti delle spese obbligatorie ordinarie per la corresponsione della inden-

nità di sede al personale, per il rimborso ai vigili urbani per il lavoro straordinario. La commissione centrale di finanza locale ha depennato le somme previste dal comune per tali adempimenti, pur avendo le relative delibere precedentemente conseguito l'unanime approvazione del consiglio comunale e delle locali autorità tutorie, senza eccezione alcuna. Da tenere presente che l'indennità di sede, oltretutto, venne concessa con carattere continuativo e costituisce parte integrante del trattamento economico ai dipendenti enti locali tutelato dalla legge comunale e provinciale, articolo 227 del 3 marzo 1934. La stessa indennità è stata pure riconosciuta pensionabile da parte della cassa pensioni dipendenti enti locali in base all'articolo 3 della legge 26 luglio 1965, n. 965, e viene liquidata sull'ammontare delle competenze in atto al momento del collocamento a riposo. Infine, va rilevato che la stessa indennità venne approvata dalla citata commissione centrale di controllo per l'anno 1964, cioè in un esercizio in cui la passività di bilancio dell'amministrazione comunale era superiore a quella del 1965, anno in cui si è invece negata tale indennità con effetto retroattivo. Gli interroganti fanno quindi presente la necessità di rivedere innanzitutto il citato, assurdo provvedimento, che provoca conseguenze gravi tanto sul piano del diritto che su quello morale, sia per il personale che per gli amministratori e la cittadinanza, la quale intravede in tale provvedimento un arbitrario ed illegittimo attacco all'autonomia della civica amministrazione espressione della libera volontà del corpo elettorale » (4358);

Curti Ivano, « per sapere se ritenga, con cortese sollecitudine, di dover intervenire presso la commissione centrale per la finanza locale perché si prenda in esame la delibera adottata per quanto riguarda l'approvazione del bilancio di previsione del comune di Parma, in modo particolare in ordine alle voci che riguardano gli stanziamenti delle spese obbligatorie ordinarie per la corresponsione delle indennità di sede al personale, il rimborso delle spese forzose agli amministratori ed il compenso per il lavoro straordinario ai vigili urbani » (4444).

L'onorevole sottosegretario di Stato per lo interno ha facoltà di rispondere.

GASPARI, *Sottosegretario di Stato per lo interno*. Con deliberazione del 10 maggio 1963, approvata dalla giunta provinciale amministrativa il 12 successivo, l'amministrazione comunale di Parma determinò di sopprimere lo

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

assegno complementare di lire 2.600 mensili corrisposto al personale fin dal 1948 e di concedere in sostituzione un assegno mensile di sede, per altro non previsto dall'ordinamento delle retribuzioni, variabile da un minimo di lire 7 mila ad un massimo di lire 20 mila.

La commissione interministeriale per la finanza locale il 21 dicembre 1965, in sede di approvazione del bilancio del comune per quell'esercizio finanziario, ritenne che la spesa in esso iscritta di lire 104 milioni 570 mila prevista per la corresponsione dell'assegno di sede non potesse essere computata ai fini dell'autorizzazione del mutuo previsto dalla legge 3 febbraio 1963, n. 56, trattandosi di liberalità non compatibile con la deficitaria situazione di bilancio dell'ente e che alterava il principio dell'equa proporzione col trattamento del segretario comunale sancito dall'articolo 228 della vigente legge comunale e provinciale.

Considerato inoltre che il ripristino dello stanziamento per la corresponsione dell'assegno di sede avrebbe fatto rivivere, sia pure sotto altra diversa denominazione, la cosiddetta indennità accessoria che il comune aveva soppresso nel 1962, contestualmente alla corresponsione ai dipendenti comunali della indennità integrativa e temporanea incompatibile con la concessione della suddetta indennità accessoria, la commissione, nella seduta del 28 luglio scorso non ha accolto le controdeduzioni in proposito formulate dall'ente.

Quanto al compenso per lavoro straordinario ai vigili urbani, la commissione per la finanza locale, già con provvedimento del 31 dicembre 1965, eliminò il relativo stanziamento di lire 5 milioni, in quanto ritenne tale compenso non cumulabile con le indennità speciali di cui godono i vigili in base all'articolo 41 del regolamento. Aggiungo, però, che, avendo l'amministrazione fornito delucidazioni e chiarimenti su questo specifico problema, la materia è all'esame del competente ufficio ministeriale, che sta studiando alla luce di questi chiarimenti il problema per un riesame.

Inoltre, la commissione, con lo stesso provvedimento, riduce da 8 milioni e 500 mila lire a 4 milioni e 500 mila lire lo stanziamento per il rimborso delle spese forzose agli amministratori, perché fra tali spese ritenne inammissibili, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, quelle relative a compensi fissi per rimborsi forfettari agli amministratori, compensi cioè che avevano un carattere di continuità e che erano determinati in una

somma, il che contrasta con le disposizioni che regolano questa materia.

PRESIDENTE. L'onorevole Santi ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

SANTI. Cercherò di essere breve anche se i problemi sollevati si prestino ad una trattazione approfondita per i loro vari aspetti amministrativi, giuridici, finanziari e anche politici. Desidero ringraziare il sottosegretario per la sua risposta molto succinta, ma soprattutto per il fatto che egli ha mostrato un vivo interessamento alla questione, ricevendo numerose volte i parlamentari, i rappresentanti delle tre organizzazioni sindacali — che sono unanimi in una posizione di rifiuto della decisione della commissione per la finanza locale — e i rappresentanti del comune, nella loro composita varietà politica, espressione di tutti i gruppi presenti in consiglio comunale.

Ciò premesso, non posso però dichiararmi soddisfatto della risposta. Noi ci troviamo di fronte ad un problema molto grave: si tratta di diminuire il trattamento in atto a lavoratori, in un momento in cui il costo della vita tende tutt'altro che a diminuire. Se permette — ed io mi sento autorizzato a farlo — mi meraviglia che questo venga da un Governo che gode della partecipazione e della fiducia del mio partito. Queste cose lasciatele fare ad altri governi!

L'indennità di sede è stata fissata con una deliberazione del consiglio comunale per 1.200 dipendenti circa. E 1.200 dipendenti, per una città moderna e in continuo sviluppo quale è Parma, con i suoi 180 mila abitanti, non possono certo essere paragonati, come numero, ai 6 mila dipendenti del comune di Messina o di altre località. Venne fissata questa indennità nel gennaio del 1963, fu approvata dalla giunta provinciale amministrativa e regolarmente corrisposta da allora fino al 31 agosto 1966. Tale indennità, per precise disposizioni del Ministero del tesoro, è stata resa pensionabile, di modo che già 13 dipendenti in quiescenza fruiscono, nella pensione, del vantaggio che reca il fatto di aver reso pensionabile questa indennità.

La commissione centrale per la finanza locale ha soppresso, con una ordinanza del febbraio 1966, questa indennità di sede. Il consiglio comunale, unanime, dai liberali ai misini, ai socialisti, ai comunisti, ai socialdemocratici, ai democristiani, ha presentato controdeduzioni che non sono state tenute in alcun conto. La prefettura ha lasciato in bi-

lancio detta indennità sia per il 1965 sia per il 1966, evidentemente ritenendola legittima. La commissione centrale ha cancellato di nuovo lo stanziamento in sede di definitivo giudizio sul bilancio del 1965. Ora, il comune si è trovato nella condizione — manco delle recentissime informazioni — di dover sospendere l'erogazione, altrimenti il sindaco potrebbe personalmente venire considerato responsabile, e con il trattamento che hanno i nostri sindaci non si può pensare che essi possano provvedere di tasca loro alla applicazione di disposizioni che sono state regolarmente votate dal consiglio comunale e convalidate dalla giunta provinciale amministrativa.

La prefettura ha ingiunto con una notifica in data 12 agosto 1966 di recuperare, iscrivendo in entrata appositi articoli, tutte le spese erogate nell'esercizio e non consentite dalla commissione centrale per la finanza locale: indennità di sede al personale, indennità agli amministratori, che abbiamo appreso dalla bocca dell'onorevole sottosegretario Gaspari sono state dimezzate, compensi ai vigili urbani per lavoro straordinario — il che è ancora in sospeso e mi auguro venga risolto in senso favorevole a questi lavoratori — nonché di provvedere alla compilazione del verbale di chiusura dell'esercizio, ecc. In un momento come questo, che è di estrema difficoltà per i lavoratori, il comune deve recuperare questa indennità di sede a partire dal 1° gennaio 1965 e interromperne l'erogazione. Ora, mi domando se questa è una posizione che, dal punto di vista del senso comune e dal punto di vista politico, si possa giustificare. Dirò che il bilancio del comune di Parma in questi ultimi due anni ha visto diminuire il suo *deficit*. Il mutuo a pareggio concesso dal Ministero è stato per il 1964 di 275 milioni, per il 1965 di 175 milioni. Non voglio fare confronti con gli altri comuni della regione nella quale si trova la mia città, ma rilevo che saliamo a cifre molto superiori: 4 miliardi 100 milioni per Bologna, un miliardo per Ferrara, mezzo miliardo per Forlì, 900 milioni per Modena, altrettanti per Ravenna, 670 milioni per Reggio Emilia, 400 milioni per Piacenza. Le spese per il personale incidono nel 1965 per una quota pari al 42,47 delle entrate effettive ordinarie e al 37 per cento delle spese effettive obbligatorie. Credo che sia una delle incidenze più basse in Italia, tenendo conto di una città in crescente sviluppo, che è a cavallo di una arteria di grande comunicazione nella valle padana, in via di crescente industrializzazione,

il che richiede un ampliamento e un ammodernamento dei servizi pubblici.

Io non voglio addentrarmi in questioni di carattere giuridico, non voglio richiamare il testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, articolo 227, una decisione della V sezione del Consiglio di Stato del 1952, n. 1406, che ha stabilito che nella espressione: trattamento economico già raggiunto dai dipendenti, per il quale è fatto divieto ai comuni di apportare modificazioni, si devono comprendere, oltre allo stipendio, anche gli altri emolumenti di carattere continuativo o fisso.

Il problema, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, va considerato da questo punto di vista. Abbiamo 1.200 dipendenti, 1.200 famiglie in ansia; le organizzazioni sindacali con una decisione unitaria sono già scese in sciopero; ci sono 130 pensionati, che godono di una pensione non certo eccessiva, i quali sono giustamente preoccupati di vedere ancora ridotto questo loro trattamento. Mi domando se è possibile dire a questa gente di restituire i soldi già ricevuti ed inoltre di decurtare le somme che riceveranno d'ora in poi di circa il 10 per cento. Penso, onorevole sottosegretario, che sia assurdo intanto chiedere il rimborso di quello che hanno ricevuto; penso ancora che noi dobbiamo trovare — e si può trovare — la soluzione per il mantenimento di questa indennità attraverso un suo progressivo assorbimento. Possiamo considerare tale indennità come un'indennità *ad personam* pensionabile da assorbirsi con gli eventuali aumenti di stipendio e comunque con i vantaggi che derivano dagli scatti. Lo so, questa è una proposta che le organizzazioni sindacali, forti dei diritti acquisiti, non vedono molto volentieri, ma l'avano per trovare una soluzione perché dobbiamo uscire da questa *impasse* nella quale ci troviamo.

Tralascio ogni e qualsiasi riferimento al problema della finanza locale ed a quello delle autonomie locali. Mi appello a lei, onorevole sottosegretario, ed al Governo perché abbiano senso politico e trovino la soluzione adeguata, giusta e tempestiva a questo problema. Non si tratta di un caso macroscopico: ella ha detto che si tratta di 104 milioni di spesa l'anno. Abbiamo il comune di Roma che ha 800 miliardi e più di *deficit*. Il *deficit* del comune di Parma sta diminuendo. Si tratta di una città moderna dove i servizi funzionano e la gente è soddisfatta. Perché allora vogliamo inferire per così poco contro questi lavoratori, contro questi 1.200 dipendenti che

fanno il loro dovere? A Parma, fra l'altro, i dipendenti comunali non hanno compensi forfettari per lavoro straordinario anche se non eseguito: viene pagato il lavoro straordinario effettivamente prestato.

Quindi nel dichiararmi non soddisfatto della risposta del sottosegretario Gaspari, pur apprezzando l'impegno con il quale ha seguito la questione e con il quale mi auguro continuerà a seguirla perché non possiamo ritenere la risolta con la sua risposta che è assolutamente negativa, richiamo ancora, con tutta la forza che è consentita, il Governo a un senso di responsabilità perché si trovi una soluzione che non danneggi i lavoratori dipendenti del comune di Parma.

Grazie, signor Presidente.

PRESIDENTE. L'onorevole Buzzi ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

BUZZI. Mi limiterò a poche considerazioni, anche per il fatto che posso associarmi a buona parte delle ragioni del collega che mi ha preceduto. Devo innanzitutto dare atto all'onorevole Gaspari dell'interessamento per le situazioni che sono state denunciate attraverso le nostre interrogazioni. Tuttavia mi pare che sulla vicenda particolare del comune di Parma abbiano influito due motivi, uno di carattere generale e uno di carattere specifico relativo all'andamento della gestione di quella amministrazione.

Il motivo di carattere generale è l'impegno che sembra avere assunto, e doverosamente, meritoriamente, il ministro dell'interno di determinare un allineamento delle retribuzioni dei dipendenti comunali. Tale proposito non può non trovarci d'accordo, così come non si può non condividere, nelle presenti condizioni, una politica di contenimento della spesa degli enti locali.

Il motivo specifico è certamente legato alla particolare vicenda del comune di Parma. La parte politica in nome della quale ho l'onore di parlare in quest'aula, ha denunciato puntualmente il tipo di gestione adottato dalla maggioranza che regge quella amministrazione, non condividendone l'impostazione e non intendendo pertanto dividerne le responsabilità. Ma che tutto questo dovesse alla fine risolversi in un provvedimento in base al quale retribuzioni ormai consolidate, come è stato illustrato anche dall'onorevole Santi, dovrebbero essere depennate per quell'importo globale di 104 milioni, come è stato esattamente riferito, non sembra produttore, né coerente, né rispondente a principi generali di equità, tanto

meno a quella norma, che pure è stata richiamata, contenuta nell'articolo 227 del testo unico della legge comune e provinciale, in base alla quale il trattamento economico già raggiunto, quando abbia appunto il carattere di una vera retribuzione — quindi trattamento continuativo — non dovrebbe mai essere messo in alcun modo in dubbio.

Devo anche osservare che l'indennità di sede di cui trattasi non ha la stessa motivazione, nella sua istituzione, della indennità accessoria con la quale sembra sia stata confusa dalla commissione centrale per la finanza locale. L'indennità di sede fu istituita nel 1963, come veniva ricordato dal sottosegretario, proprio al fine di garantire quanto prevede l'articolo 228 della legge comunale e provinciale, cioè quell'equo rapporto che dovrebbe comunque essere assicurato tra la retribuzione del segretario comunale e quella dei dipendenti. A nostro avviso, la decisione del Consiglio di Stato in relazione ai ricorsi presentati da dipendenti del comune di Mira trova un'applicazione anche nel caso specifico di Parma, in quanto, sulla base di quella decisione, potrebbe essere giuridicamente fondata la tesi secondo cui non può dichiararsi illegittima la istituzione di un'indennità che tende appunto a garantire tale equo rapporto. E ciò, indipendentemente da quanto si è previsto in ordine alla estensione delle retribuzioni e del trattamento economico dei dipendenti statali anche ai dipendenti degli enti locali.

Mi pare perciò che da tutto questo si possa trarre almeno due conseguenze. La prima è di ordine giuridico circa la legittimità dell'indennità di cui ha goduto il personale dal 1963 al luglio 1966, donde la infondatezza della disposizione della commissione centrale per la finanza locale in base alla quale si dovrebbe addirittura provvedere al recupero. In secondo luogo, è evidente una ragione, direi, di politica degli enti locali, per cui non sembra giusto che si provveda a ristabilire un equilibrio di bilancio, che è stato guastato o turbato da una certa politica amministrativa, intervenendo proprio in questa voce di spesa. Pertanto, anch'io mi associo all'onorevole Santi nel sostenere la tesi di una possibile normalizzazione della situazione attraverso la trasformazione di questa indennità in una indennità *ad personam* che possa essere riassorbita in occasione di miglioramenti futuri.

Prendo atto poi della dichiarazione dell'onorevole sottosegretario per quanto concerne il compenso di lavoro straordinario per i vigili urbani, ma vorrei che il proposito di

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

un riesame della materia, dichiarato in relazione a questo particolare punto, si estendesse (ed è questo il senso della mia replica) anche al problema generale della indennità di sede per tutti i dipendenti del comune di Parma. Sarei più pronto a comprendere anche i sacrifici che si chiedono in questo momento se il Governo volesse inquadrare questi suoi propositi in dichiarati ed espliciti impegni in ordine alla politica della finanza locale.

Concludendo, devo anch'io dichiararmi insoddisfatto della risposta e raccomandare al rappresentante del Governo di voler ulteriormente approfondire l'esame e possibilmente rimettere in discussione in sede di commissione per la finanza locale il problema particolare del comune di Parma, la cui configurazione — a mio avviso — è notevolmente diversa da quella di altri comuni per i quali si è adottato analogo provvedimento.

PRESIDENTE. L'onorevole Gorreri ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

GORRERI. Non ci si può dichiarare soddisfatti di una risposta che respinge tutto, che respinge ogni ulteriore esame e lascia in uno stato incerto la situazione dei dipendenti del comune di Parma.

La risposta data dall'onorevole sottosegretario conferma ancora una volta che si intacca l'autonomia dei comuni e si sostiene l'assurda decurtazione dei salari e degli stipendi. Ciò è voluto dal Governo nonostante che le diverse delegazioni di parlamentari della città in questione abbiano interessato un po' tutti i ministri. Ciò dimostra pure che c'è un indirizzo del Governo di centro-sinistra che si vuol portare avanti. Si vogliono decurtare gli stipendi, i salari e le pensioni, ben sapendo che la loro capacità di acquisto sul mercato non è né stabilizzata né tanto meno aumentata e che gli stipendi e i salari sono determinati da motivi di diritto e di fatto.

È bene ripetere che le delibere e le controdeduzioni sono state approvate all'unanimità dal consiglio comunale e dalla giunta provinciale amministrativa senza riserve.

Il motivo principale sostenuto dal sottosegretario che si tratta di liberalità non compatibile con la situazione deficitaria dell'ente va respinto perché non corrisponde alla realtà, come conferma lo stesso rappresentante del gruppo della democrazia cristiana del comune di Parma. Nel verbale della delibera, infatti, risulta che il consigliere dottor Bertolini, che è anche presidente della camera di commercio, parlando a nome della democrazia cristiana,

tra l'altro ha affermato: « Se i nostri calcoli non sono sbagliati, il totale del mutuo che in sostanza noi riproponiamo alla commissione centrale della finanza locale per il 1965 è di 448 milioni, cifra che già l'anno scorso in sede di discussione del bilancio e quest'anno pure in sede di discussione di questo bilancio, noi abbiamo indicato come probabilmente logica nell'attuale situazione dell'amministrazione ».

Ciononostante la commissione centrale per la finanza locale, fedele interprete dell'indirizzo governativo di centro-sinistra prese le salomoniche decisioni che colpirono salari e stipendi ed oggi si rifiuta di riesaminare la questione. Devo aggiungere che la posizione unitaria dei partiti e dei sindacati nella protesta contro i tagli dei bilanci dimostra che la responsabilità non è del comune, ma semplicemente del Governo.

Va infine rilevato che, nonostante i tagli drastici che hanno colpito anche le più elementari esigenze della città, né la giunta provinciale amministrativa né la commissione centrale per la finanza locale sono riuscite a pareggiare i bilanci proprio perché tali bilanci poggiano su una realtà economica e sociale la quale ha bisogno di riforme e di nuove leggi come la Costituzione vuole.

Bisogna tener presente inoltre che i mutui concessi fino ad oggi dal Governo a copertura dei disavanzi economici dei comuni capoluoghi ammontano a 1.223,5 miliardi. Ebbene, Parma ha avuto in tutto 451 milioni (l'4 per mille) e nemmeno il 0,5 per mille del bilancio locale.

Il Governo ho ribadito nella sostanza la posizione sostenuta alla Camera nella seduta del 10 novembre 1964 in occasione della discussione sui tagli dei bilanci comunali: ossia la volontà di contenere i bilanci comunali nei limiti di quelli del 1963. Il che è impossibile. L'ultima assemblea nazionale dell'ANCI a Salerno ha ribadito l'esigenza di rivedere le leggi sulla finanza locale in rapporto alle entrate e uscite tra Stato e enti locali.

L'indennità di sede da tempo fa parte integrante del salario e degli stipendi, è emolumento continuativo tabellare, è trattamento economico conglobato anche agli effetti di quiescenza per coloro che sono andati in pensione. Questo viene riconosciuto dalla cassa pensioni enti locali in base all'articolo 3 della legge 26 luglio 1965, n. 965. Si veda anche l'articolo 227 della legge comunale e provinciale. Accettando i tagli, il trattamento economico del personale verrebbe decurtato nientemeno da 20 a 50 mila lire al mese e, per i

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

pensionati, da 10 a 25 mila lire al mese. E già sappiamo la misera entità delle attuali pensioni! L'articolo 227, che reca il titolo: « Garanzie economiche per il personale stabile », dice: « I comuni, le province e i consorzi non possono modificare in danno dei rispettivi impiegati e salariati che abbiano conseguito la stabilità, il trattamento economico già raggiunto ovvero il trattamento di quiescenza in vigore quando l'impiegato ha raggiunto il limite massimo di età o di servizio occorrente per essere collocato a riposo a sua domanda ».

Voglio poi anch'io citare una decisione del Consiglio di Stato riguardante un errore contabile fatto in questo caso a beneficio di un pensionato.

Il Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza n. 354 del 13 giugno 1961, avente oggetto « legittimità recupero assegni di pensione », ha deciso che « è illegittimo il recupero di quote pensioni disposto sul presupposto che siano state corrisposte indebitamente nei confronti del pensionato che le abbia percepite ed utilizzate in base a provvedimenti che l'interessato aveva ragione di ritenere del tutto regolari ». Tale tesi venne accolta dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Nel caso del bilancio del comune di Parma non ci troviamo poi di fronte ad un errore ma ad una deliberazione completamente regolare, riconosciuta tale anche dalla GPA. Come è possibile pretendere ora di decurtare i compensi dati con tutti i crismi della legalità? Noi che siamo sul posto conosciamo bene quale sia in proposito lo stato d'animo dei dipendenti comunali e della popolazione. Ricordo che un appello è stato lanciato dalle tre organizzazioni degli enti locali alle autorità competenti « perché si ponga fine alla palese ingiustizia ».

I dipendenti comunali prenderanno certamente atto di questa negativa risposta data dal Governo e quindi si riterranno liberi da ogni impegno riprendendo senz'altro l'agitazione sindacale. Essi infatti avevano fatto affidamento in certi incontri e anche nella discussione delle interrogazioni da noi presentate; avevano sperato cioè che il Governo rivedesse la sua posizione. Del resto anche la popolazione, nella grande maggioranza, è d'accordo con i dipendenti comunali, mentre si vuole negare persino ai vigili urbani che sono chiamati a far fronte ai crescenti bisogni della disciplina del traffico stradale, il pagamento delle ore straordinarie che sono costretti a svolgere.

Chiedo pertanto che il Governo, e per esso la commissione centrale per la finanza locale,

voglia rivedere al più presto le decisioni già prese, per ridare serenità alle famiglie dei dipendenti comunali e all'intero comune di Parma.

PRESIDENTE. L'onorevole Ivano Curti ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

CURTI IVANO. La gravità delle dichiarazioni contenute nella risposta dell'onorevole sottosegretario alle interrogazioni sulla situazione in cui versa il comune di Parma, può essere sintetizzata in due punti molto importanti. Il primo concerne quanto è stato comunicato dalla commissione centrale per la finanza locale con la deliberazione del 28 luglio per revocare la delibera già presa il 3 giugno, cioè tre anni or sono, dal comune di Parma che aveva deciso un adeguamento degli stipendi al personale. La delibera del comune di Parma, come è stato già rilevato, era stata regolarmente approvata dalla giunta provinciale amministrativa e quindi era diventata esecutiva. Un altro punto è quello che si riferisce alla cessazione del pagamento degli emolumenti in questi tre anni e al loro recupero.

Questo è un fatto molto grave, ma la cosa più grave è che in base alle dichiarazioni fatte oggi alla Camera dall'onorevole sottosegretario, non è più possibile sapere con certezza quando una deliberazione comunale sarà valida oppure no. A meno che non ci si dica che una delibera, anche se approvata all'unanimità da un comune e ratificata dalla GPA, per essere ritenuta valida debba prima essere approvata dalla commissione centrale per la finanza locale. Se si afferma questo, vuol dire che i comuni non servono più come amministrazioni.

Il problema è preoccupante perché non riguarda soltanto il comune di Parma ma chissà quante amministrazioni comunali del nostro paese che hanno preso delibere regolarmente approvate dagli organi di controllo locali ma che, a tre o quattro anni di distanza, quando la commissione centrale per la finanza locale le avrà esaminate saranno dichiarate non valide e quindi saranno revocate. Si pensi inoltre alle ripercussioni che una delibera di quel genere può avere nell'ambito di un gruppo di dipendenti, come è accaduto per il comune di Parma. La cosa è ancora più grave poiché il rappresentante del Governo ha dichiarato che per quanto riguarda gli emolumenti e la restituzione degli aumenti percepiti, la commissione centrale per la finanza locale — si noti, a tre anni di distanza — ha dichiarato che la delibera è irrevocabile.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

Ci rendiamo conto perfettamente della politica che intende portare avanti il Governo nel nostro paese soprattutto nei riguardi degli enti locali. Si deve però pensare che, quando si prendono decisioni in materie così delicate e complesse come quelle di ordine finanziario, non si può dar loro un valore retroattivo. Capisco che il Governo è impegnato nel senso di volersi assumere la responsabilità di comprimere la spesa pubblica cominciando dai salari dei dipendenti comunali, ma non si può dare un effetto retroattivo di tre anni ad un provvedimento, non si può soprattutto mettere in simili condizioni le amministrazioni comunali.

È stato affermato che si riprenderà in esame la questione del pagamento dello straordinario ai vigili urbani. È il meno che si possa fare. Noi abbiamo chiesto però che da parte della commissione centrale per la finanza locale e soprattutto da parte del Governo si prenda la decisione di riesaminare la questione per il comune di Parma, affinché la situazione ritorni alla normalità. Voi potete affermare che da oggi in poi il Governo si assume la responsabilità di non concedere più alcun aumento; ma non potete pensare, signori del Governo, che questa scelta politica possa avere valore retroattivo nei confronti di autonome amministrazioni come quelle comunali. Per questi motivi non posso dichiararmi soddisfatto.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

Discussione del disegno di legge: Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (2457).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969.

BOZZI. Chiedo di parlare per una pregiudiziale di incostituzionalità.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la mia parte politica si rende conto della materia che abbiamo innanzi a noi, della sua complessità, della sua difficoltà. Si tratta di problemi che si pongono per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico. Questo rilie-

vo deve indurre a una certa comprensione e può anche, se non giustificare, spiegare taluni contorcimenti, talune contraddizioni, talune avventure anche dottrinarie in cui è caduta la maggioranza (e basti al riguardo notare la contraddittorietà in molti punti di diritto fra il parere Carcaterra e la relazione Curti-De Pascalis).

Proprio a ragione di tali difficoltà noi non avremmo sollevato questa pregiudiziale di incostituzionalità se non avessimo avvertito l'esigenza di difendere un interesse che supera il documento all'esame e che è l'interesse alla salvaguardia di principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

La nostra pregiudiziale si assomma in questa proposizione: noi ci troviamo di fronte a un documento a cui si pretende assegnare forza di legge mentre ad esso mancano tutti gli elementi dell'atto legislativo.

Vorrei, se i colleghi lo consentono, svolgere una analisi, anche grammaticale, ma soprattutto logico-giuridica, dei tre articoli che precedono l'allegato. Mettiamoci nella condizione di cittadini non operatori del diritto, di cittadini forniti di cultura media. La legge ha per destinatari tutti, deve essere chiara; la legge è una norma di condotta, cioè stabilisce un comportamento. Ebbene, io cittadino voglio sapere che cosa dice questa legge a me, che cosa mi obbliga a fare.

Leggiamo l'articolo 1: « È approvato il primo programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, allegato alla presente legge, come quadro della politica economica finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici ». Allora, il cittadino dice: si approva un quadro. Magari non indugia a vedere se per avventura questo quadro non appartenga alla scuola pittorica dell'impressionismo giuridico-legislativo, ma si chiede che cosa significhi la parola « quadro »: ed è una domanda che resta senza risposta non solo per il senso comune ma anche per il senso giuridico. Finora nel nostro ordinamento positivo la nozione di « quadro » era stata accennata nella Costituzione a proposito del rapporto che deve intercorrere fra legge dello Stato che stabilisce i principi fondamentali, nella serie di materie di cui all'articolo 117, e norme legislative regionali. Cioè la Costituzione delinea la nozione di « quadro » in relazione ad una situazione del tutto diversa da quella in esame. Lì ci sono due enti, ognuno titolare di potestà legislativa: l'ente di sovranità nazionale, lo Stato; l'ente di autonomia costituzionale, subordinato nell'esplicazione della sua potestà legislativa

ai principi fondamentali dettati con legge dallo Stato, la regione.

Ma che il legislatore ordinario detti a se stesso un « quadro » di norme che dovrebbero ispirare la futura legislazione è cosa nuova che né il giurista né il cittadino comune giungono a spiegarsi.

Passiamo all'articolo 2: « Per il conseguimento delle finalità del programma » (« il quadro » di cui al precedente articolo), « il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo anche in relazione al disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo » (la parola « piano », usata in due o tre significati diversi, è addirittura una ossessione in quest'articolo!) « e riferisce annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti ».

Il cittadino di cui parlavamo sospetterà che il documento al nostro esame non è idoneo di per sé a conseguire un bel niente, perché per diventare operativo occorreranno leggi successive o atti amministrativi. Si potrà obiettare: appunto per questo lo facciamo, perché leggi future e attività amministrativa siano conformi a quel « quadro » e tendano alle finalità da esso emergenti.

Ma il cittadino si chiederà: e per raggiungere questa coerenza tra piano e leggi successive era proprio necessario organizzare un giuoco ad incastro di scatole cinesi legislative: la legge che prevede ed invita alla legge che verrà?

E qualche altro, più smaliziato, chiederà: ritenete che per assicurare questa coerenza siano davvero sufficienti tali scatole cinesi e il richiamo all'articolo 41 della Costituzione, qui fatto per giustificare le leggi di attuazione del piano e in altri momenti, come vedremo, invocato dalla maggioranza per dimostrare la necessità di approvare con legge il documento di cui ora discutiamo?

Nemmeno l'articolo 2 dà grandi soddisfazioni al cittadino e al giurista: ma, c'è ancora un articolo 3. Leggiamolo speranzosi: « Con successive leggi saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione, nel rispetto delle competenze e dei diritti costituzionali delle regioni ».

Qui è davvero tutto chiaro, ma è una chiarezza preoccupante per tutti: comuni cittadini e giuristi. Sappiamo che ancora l'organo centrale, il Ministero a cui deve far capo la programmazione, non c'è. Approvato dalla Camera, si discute in Commissione al Senato. Ora qui, all'articolo 3, si dice che non esistono le leggi sulle procedure e che vi riservate di

farle. E, allora, volete varare — con legge! — la programmazione e non vi sono ancora gli organi né le procedure: cioè le norme d'organizzazione e d'azione a cui si devono legare le garanzie per i cittadini, per gli operatori economici, per lo stesso Stato, per gli enti pubblici.

Voi pensate di poter svolgere un'attività amministrativa di attuazione di questo documento senza che ancora il Parlamento e il paese sappiano quali saranno gli uffici e i loro poteri, gli strumenti, le forme di tutela.

Verranno dopo; e intanto noi variamo il documento con forza di legge. Ma perché si vuole siffatta anomalia?

Le giustificazioni che si danno sono solitamente due. Si dice innanzitutto che la legge è necessaria per assegnare agli investimenti pluriennali, che il piano prospetta, un parametro sufficientemente sicuro a cui far riferimento per la loro copertura ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, secondo l'interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 1966.

Ma cosa dice esattamente la Corte in questa sentenza sul problema che qui interessa? Leggo testualmente: « Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi, o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del paese e dal programma di sviluppo del paese ».

Cioè la Corte costituzionale non ha richiesto affatto che il parametro a cui far riferimento per la previsione di maggiori entrate a copertura di spese pluriennali debba avere valore di legge. Anzi fa riferimento ai dati della *Relazione previsionale e programmatica* che non è certo un atto legislativo.

Ma se la Corte non ha fatto questione di efficacia formale del parametro di riferimento, ne ha fatto, a chiare lettere, una di carattere sostanziale: e ha detto che le previsioni di maggiore entrata devono essere sicure, non arbitrarie o irrazionali. Ed ecco che si scorge da questa angolatura come l'assegnazione al piano dell'efficacia di legge sia solo un orpello formale non richiesto dalla logica dell'arti-

colo 81, un orpello che non colma le esigenze di sostanza di questa norma, messe in luce nitidamente dalla Corte.

Basti pensare, al riguardo, che l'equazione su cui regge il piano è un'equazione fra risorse disponibili globalmente e impieghi di queste risorse; mentre l'equilibrio finanziario si basa su un'equazione più ristretta, cioè quella fra entrate fiscali e spese pubbliche. Anche non tenendo conto dello stato del sistema tributario italiano si comprende facilmente come da una disponibilità prevista di risorse economiche in un mercato dualistico come il nostro sarebbe estremamente arbitrario e aleatorio dedurre una disponibilità di mezzi finanziari pubblici, quelli (e non altri) con cui si risolve il problema della copertura.

Appaiono, dunque, illusione e pericoli nell'argomento della maggioranza: illusione di colmare con un rimedio formale un'esigenza costituzionale di natura sostanziale; pericoli che il riferimento al piano dia la stura ad una dissennata politica di spesa pubblica con coperture fittizie proiettate nel tempo.

Ma si adduce a sostegno della legge un secondo argomento. La legge è necessaria perché l'articolo 41 della Costituzione la impone. Come voi sapete, secondo l'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, « la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

L'articolo stabilisce quella che i giuristi chiamano un riserva di legge, cioè la materia della programmazione deve essere regolata per legge. La legge « determina »: non quindi legge che approva un piano preparato dal Governo e che rimane del Governo; ma il Parlamento delibera una legge che crea esso stesso. E perché c'è questa riserva? È una norma di garanzia. In una economia dualistica, in cui l'iniziativa pubblica s'incontra e si scontra, com'è naturale, con l'iniziativa privata, occorre predisporre mediante la legge, mediante la volontà del Parlamento, un sistema garantista, sia a tutela dei diritti ed interessi dei cittadini sia a garanzia dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di programma. Quindi, il Parlamento non solo « approva », ma crea il programma e poi esercita la sua funzione ispettiva perché gli organi di programmazione svolgano un'attività coerente e conforme alla legge a cui il Parlamento ha dato vita.

Ecco le garanzie democratiche della programmazione; in ogni sua fase il Parlamento dev'essere presente, in un congegno di equilibrio tale che non siano confiscate a vantaggio

dell'esecutivo e della tecnocrazia le potestà delle Camere.

Questa è la logica o, per usare una parola corrente, la filosofia dell'articolo 41, della programmazione veramente democratica: una riserva sostanziale, piena, a garanzia dello Stato, a garanzia dei cittadini, perché la coordinazione fra attività economica pubblica e privata non dia luogo a sopraffazione dell'esecutivo, perché il cittadino si possa domani rivolgere al giudice invocando un'effettiva tutela degli organi giurisdizionali. Fuori di questa logica siamo fuori dell'ordinamento costituzionale.

Ebbene, questo documento è una legge che risponde ai criteri di sostanza che sono stabiliti nell'articolo 41 ?

Quando voi stessi nei tre articoli di proemio dite che per conseguire le finalità dell'allegato programma occorrono ulteriori interventi legislativi, confessate che questo documento, anche se ricoperto del vestito della legge, non potrebbe avere efficacia operativa, cioè non è la legge richiesta dall'articolo 41.

La legge di programma, che la Costituzione vuole, deve creare l'ambiente giuridico, il complesso cioè di poteri, doveri, diritti, obblighi, organi, controlli, garanzie dai cui impulsi e dal cui armonico sviluppo dipende il conseguimento dei « fini sociali » di cui parla l'articolo 41, degli obiettivi di piano come si può dire oggi.

Ritenere che la semplice descrizione di questi obiettivi, la semplice previsione di comportamenti, l'affacciarsi di ipotesi, di auspici — non dirò di sogni come si è espresso con arguzia toscana l'onorevole Fanfani — di cui è coacervo il programma in esame, privo di qualsiasi norma d'azione e di organizzazione, possa considerarsi equivalente alle esigenze implicite nell'articolo 41, conduce al pericoloso equivoco di crearsi un simulacro formale che, nella migliore delle ipotesi, provocherà confusione e incertezza nell'ordinamento giuridico e, nella peggiore, potrà prestarsi per coprire violazioni sostanziali.

Va bene che in questo clima italiano in cui un consiglio comunale siciliano decide con regolare deliberazione di giocare al « Totocalcio » per risanare il bilancio, tutto appare possibile; ma, fuor di celia, si deve ribadire, per evitare i pericolosi equivoci prima segnalati, che il documento che abbiamo davanti, tutto ha meno che la struttura e l'anima della legge. È vero che gli arrampicatori (e non vedo qui presente il mio amico onorevole Carattera) hanno addotto esempi di leggi vigenti nelle quali si registra la presenza di pream-

boli, definizioni e descrizioni finalistiche. Perché meravigliarsi, si dice, se un tale fenomeno ricorre anche nel documento di cui si dibatte?

Noi rispondiamo che ci meravigliamo perché nel documento ricorrono soltanto preamboli, definizioni, descrizioni e simili cose fumose.

Nonostante che l'esperienza dica che nel diritto ogni definizione è pericolosa, il legislatore qualche volta indulge a contenuti definitivi e descrittivi. Sempre però questi contenuti si pongono al di dentro di un preciso sistema normativo che servono a chiarire e indirizzare. Questi elementi definitivi, cioè, non esauriscono il tema normativo: sono elementi accessori, collaterali, complementari, integrativi che si inseriscono in un circuito normativo. Qui, viceversa, tutta l'area che dovrebbe essere della normazione è fiorita di vaghe proposizioni, di propositi, di presupposti e di ipotesi.

Questa non è struttura di legge. Noi non siamo, ella lo sa, onorevole ministro Pieraccini, contrari in linea di principio alla programmazione. Gli onorevoli Aurelio Curti e De Pascalis ci hanno detto (non solo a noi, ma a tutte le opposizioni) che non comprendiamo lo spirito della programmazione. Può essere che non lo comprendiamo, può essere che non comprendiamo lo spirito di questa programmazione, però lo spirito e l'essenza della legge lo comprendiamo e qui non lo ritroviamo. In questo momento non è questione di programmazione buona o cattiva, di valutazione di merito per così dire, ma della ricerca di uno schema giuridico che possa correttamente essere utilizzato per approvarla.

Ora la ricerca di tale correttezza giuridico-costituzionale non è rivendicazione formalistica astratta ma nasce da preoccupazioni precise per guasti al sistema, che possono andare obiettivamente al di là delle intenzioni della maggioranza che sostiene questo tipo di approvazione. In realtà questo documento, al quale mal si attaglia l'abito della legge, che cosa è? Voi lo potete battezzare come legge, lo potete far votare dai due rami del Parlamento, ma la sua vera sostanza erompe, ed è quella che è. Questo è un documento di fiducia al Governo, è un documento che dà al Governo un indirizzo. Guardate, onorevoli colleghi: la sostanza è tanto di indirizzo da travalicare l'aspetto meramente economico, salvo che non si dia alla parola economia una estensione così vasta da snaturarne il concetto. Qui, nel voluminoso fascicolo della programmazione, trovate ogni aspetto della vita asso-

ciata: *de omnibus rebus*. Vi è pure il diritto di famiglia e in trasparenza fa capolino anche l'onorevole Fortuna con il divorzio; vi è tutto: vi è l'amministrazione della giustizia, vi è la pubblica amministrazione, vi sono i comuni, vi sono le regioni, vi è tutto, insomma. Non è un programma economico. Anche sotto questo profilo il documento esorbita dall'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, che è tipicamente collegato alla vicenda economica di cui sono protagonisti il settore pubblico e il settore privato.

Nel documento in esame ritroviamo dunque gli elementi propri enunciativi di un indirizzo di governo: indirizzo per la cui approvazione il nostro ordinamento indica lo strumento della mozione.

Ma allora, se questo atto ha tale natura — e i relatori rincarano la dose dicendo che si deve trattare di indirizzo valido non solo per il Governo in carica ma anche per i governi futuri, cioè di un indirizzo di regime (dove la parola « regime » non vuole avere quel significato odioso che comunemente ha, ma solo quello di regime inteso come stabilità di governi) — io sono preoccupato perché vedo nell'uso della legge e non della mozione una violazione della nostra Costituzione, che è una Costituzione rigida. Nel nostro sistema bicamerale perfetto, infatti, la mozione con cui si dà al Governo l'investitura fiduciaria appartiene alla sovranità di ciascuna delle due Camere. Vi è una riserva non del Parlamento ma una riserva di ogni Camera, sicché una Camera può dare la fiducia, un'altra, in ipotesi, può non darla. Non pensate alla situazione attuale, per cui Camera e Senato in realtà sono due rami di un sistema monocamerale. Si può immaginare che domani, in seguito ad elezioni o in seguito a qualche riforma, si creino tipi diversi di maggioranze o di coalizioni. Ma l'ipotesi è anche di oggi: si pensi a una dissidenza di gruppi: il Senato ha un'idea, la Camera ne ha un'altra.

Allora, onorevole Pieraccini, se voi per dare una investitura fiduciaria — questa sostanzialmente è la natura del documento — adoperate lo strumento atipico della legge, voi violate la Costituzione; la violate senza accorgervene, probabilmente in buona fede: ma qui la buona e la malafede non c'entrano. Certe cose, onorevoli colleghi, una volta realizzate, camminano per conto proprio e lo smantellamento di certi principi e di certe istituzioni non avviene d'assalto, d'impeto; avviene per erosione, per infiltrazione, per smottamento: un passo dietro l'altro, un cedimento dietro l'altro. E qui si cambia il sistema. Se una Ca-

mera vuole revocare la fiducia, è inchiodata alla legge; e la legge è un atto complesso: la devono fare la Camera e il Senato; e nella legge entrano altri poteri pubblici, entra il Capo dello Stato: vi ricordo la promulgazione, vi ricordo la possibilità di rinvio. Nella mozione di fiducia e di sfiducia, no.

Quindi noi insensibilmente, surrettiziamente inseriamo, attraverso questa legge inutile, alcuni elementi di disordine nel sistema, i quali, sviluppandosi ad opera di forze politiche interessate, potrebbero portare alla conseguenza che la fiducia non si dia e non si revochi più mediante un atto sovrano di ciascuna delle Camere, ma si dia e si revochi solo mediante un atto complesso nel quale devono concorrere tutte e due le Camere, cioè la legge di programma.

Ora questo obiettivo pericolo di incrinatura della struttura costituzionale del rapporto fiduciario va ad aggiungersi alle preoccupazioni già espresse sulla attuale mancanza di norme di organizzazione e di norme procedurali, di istituti di garanzia. La Camera sarebbe chiamata a dare una cambiale in bianco, tanto più preoccupante per chi conosce il ritmo pesante che contrassegna i nostri lavori.

In effetti, appena approvato il programma, chi lo attuerà e con quali garanzie?

Ci sarà un affidamento totale all'azione dell'esecutivo?

Ma allora si vuole un abnorme allargamento di quella area, già troppo vasta, di discrezionalità che hanno i pubblici uffici e che alle volte sconfinano nell'arbitrio. Certo, so bene che all'esecutivo bisogna lasciare una facoltà di scelta. Questo è ovvio. Ma bisogna bene individuare i fini pubblici, bisogna individuare bene le competenze, gli atti attraverso i quali se ne deve manifestare la volontà. E questo sistema di garanzie che tutela il cittadino e tutela gli altri enti di fronte allo Stato. Ma se codesta discrezionalità non ha più argini — e non ne avrebbe più con una legge di questo tipo — si chiamerà discrezionalità, ma è o potrà essere licenza o arbitrio.

Naturalmente mi auguro che il pericolo prospettato non si realizzi, ma in politica è necessario non creare certi presupposti; e invece l'approvazione per legge del documento al nostro esame può suscitare la tentazione d'incrinare il congegno del rapporto fiduciario e di confiscare a favore dell'esecutivo larga area di potestà del Parlamento.

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Le dirò che a me sembra verificarsi il contrario.

BOZZI. Su queste cose è bene meditare, onorevole Pieraccini, con estrema serietà e obiettività: e a me questo pericolo sembra reale. Del resto, tutti gli studiosi che si sono occupati di programmazione sotto il profilo costituzionale denunciano l'avanzata della tecnocrazia che tende ad espropriare i politici con un'alterazione dell'equilibrio costituzionale a svantaggio del Parlamento, riducendo non solo la sfera di intervento legislativo ma anche la potestà di intervento e di controllo a causa soprattutto della tecnicità della materia. Il problema è di porre un freno a questa tendenza: e la nostra Costituzione lo pone appunto nell'articolo 41, con la riserva di legge, ma di una legge che sia legge, che stabilisca un congegno di garanzie, la certezza del diritto, la tutela giurisdizionale. Non mai di questa: anche se dalla maggioranza si è giunti perfino ad ipotizzare un giudizio di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale per violazione del presente documento da parte di leggi regionali.

DI PRIMIO. Questi conflitti ci sono anche ora. Non c'è bisogno della programmazione.

BOZZI. Quanto a conflitti, certo non mancano. Ma avvengono oggi tra due testi normativi precisi rispetto a cui si forma il giudizio della Corte costituzionale che domani, invece, secondo voi, dovrebbe mettere a raffronto la legge regionale con l'aria fritta che qui si chiama legge!

A meno che non si vogliano porre i giudici nella condizione di creare il diritto e allora non si saprebbe davvero dove si vuole giungere.

GUARRA. Forse al pretore romano.

BOZZI. Già: al pretore romano, creatore della norma da applicare al caso concreto.

Io posso anche pensare, ripeto, che voi queste cose non le vogliate. Ma forse altri dietro di voi, nella schiera di valenti tecnici che certo avete reclutato, a questa erosione della sfera politica può aver pensato, mentre apprestava tanto ambigui congegni giuridici.

A giustificazione dei quali — ardua impresa, per la verità — la maggioranza non esita a invocare a sproposito la giurisprudenza costituzionale.

La sentenza n. 35 del 1961 della Corte costituzionale, si dice, ha sancito la legittimità costituzionale della procedura per allegati riconoscendo per certe ipotesi l'opportunità « che la legge approvi semplicemente un programma o piano separatamente formulato

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

nei suoi particolari (...) allegato alla legge medesima e quindi di essa facente parte integrante ».

Ora, nessuno dubita che ciò possa avvenire; ma il ponte dell'asino si passa rispondendo a questa domanda: quale tipo di programma la Corte costituzionale nella sentenza del 1961 ha previsto come possibile allegato?

La risposta la dà la stessa Corte costituzionale nella stessa sentenza, in quella parte che la maggioranza si guarda bene dal citare in relazione al passo di cui sopra. La sentenza dice che « non basta (...) che la legge determini genericamente i fini che con i (...) programmi si vogliono raggiungere; occorre la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli. Non basta attribuire un potere in vista del raggiungimento dei fini, ma bisogna anche stabilire i limiti e la estensione del potere e prevedere gli effetti che con gli atti, derivanti da tale potere, si producono ».

Fatta questa precisazione contenutistica da valere in ogni caso, la Corte lascia arbitro il legislatore di usare o meno la tecnica dell'allegato. Non si può pensare che ricorrendo ad una tecnica legislativa invece che ad un'altra possa mutare la sostanza della situazione giuridica che la Corte si è preoccupata di garantire. Ora, ognuno può vedere quanto lontano sia il provvedimento in esame dal tipo di programma indicato nella sentenza, un programma, quello della Corte, che ha il preciso contenuto normativo della legge in senso tipico.

Non vi è dunque alcun argomento addotto dalla maggioranza che possa convincerci della legittimità costituzionale dello strumento adottato e della infondatezza delle preoccupazioni che sopra abbiamo espresse.

Al contrario vi è un ulteriore argomento che consideriamo riassuntivo degli elementi fin qui esposti e su cui impostiamo la nostra pregiudiziale di incostituzionalità.

La maggioranza, nel suo parere costituzionale e nella sua relazione, afferma che questo provvedimento acquisterebbe con la approvazione natura ed efficacia di legge — in senso sia formale sia materiale — cioè di una legge innovativa dell'ordinamento giuridico. Ed acquisterebbe questo pieno valore di legge non solo il disegno dai tre articoli, che abbiamo sopra commentato e che han-

no fatto coniare dalla dottrina l'espressione « sottolegge di piano », ma anche il programma ad esso allegato.

È spinta a tal punto la « formalizzazione » dell'allegato che la relazione di maggioranza da un lato giunge ad affermare che « la legge d'approvazione del programma produce l'effetto (...) di ridurre la (...) sfera di discrezionalità dell'operatore » pubblico in relazione agli investimenti che « si compiono di norma — dice la relazione — con atti amministrativi »; dall'altro giunge ad ipotizzare, come si è visto, un giudizio davanti alla Corte costituzionale che abbia per termini contrapposti le leggi regionali di piano e il programma nazionale.

Dunque, è chiaro che la maggioranza, abbandonate le primitive variazioni in tema di legge formale, intende munire tutto il provvedimento — disegno e allegato, in ogni sua proposizione — dell'efficacia della legge.

È a questo punto che eleviamo formale eccezione di incostituzionalità ai sensi dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione. Tale articolo dispone che l'approvazione di ogni disegno di legge sia fatta « articolo per articolo ». Noi sosteniamo in base a questa norma che un documento che non presenti la struttura in articoli, quale quello in discussione, non possa acquistare legittimamente valore di legge nel nostro ordinamento.

La nostra eccezione non si basa per altro su un semplice raffronto letterale della norma costituzionale ma si appunta su ragioni di contenuto e di sostanza. Si può dire che la formulazione in articoli *dat esse rei*.

In effetti la necessità dell'articolazione non è una semplice esigenza procedimentale (che pur potrebbe dar luogo a materia di giudizio di legittimità costituzionale: nella sua famosa sentenza del 1959 sugli *interna corporis* la Corte costituzionale affermò appunto il suo potere di sindacare il procedimento di formazione delle leggi); la necessità che le leggi siano formulate articolo per articolo attiene a principi giuridici sostanziali, quali quelli della certezza del diritto, della certezza delle garanzie giurisdizionali e al principio politico fondamentale della tutela delle minoranze.

Per la verità non so, signor Presidente, se ella non si sia trovato di fronte a perplessità sulla ricevibilità di un tale documento e circa la possibilità o il dovere della Presidenza della Camera di respingere una proposta di legge non formulata in articoli (come sembrerebbe sostenere un valoroso

studioso in un'opera sui poteri del Presidente di assemblea parlamentare).

PRESIDENTE. Allo stato attuale, onorevole Bozzi, sarebbe stato un potere eccessivo per il Presidente. La ricevibilità di un determinato progetto di legge non può essere rimessa alla discrezionalità del Presidente della Camera. Nel caso in oggetto, poi, trattandosi di un disegno di legge, devo far presente che vi era stata l'autorizzazione da parte del Capo dello Stato.

BOZZI. La mia osservazione, signor Presidente, non vuole costituire critica al suo operato ma muoversi su un piano di obiettività giuridica.

Quanto all'autorizzazione del Capo dello Stato credo non sia il caso di stabilire il principio che qualora egli autorizzi la presentazione di un disegno di legge il Parlamento debba necessariamente considerarlo ricevibile. Sarebbe un principio estremamente pericoloso. Mi auguro che non avvenga mai che il Capo dello Stato autorizzi la presentazione di qualche cosa che non debba essere presentata, ma se questo per avventura dovesse avvenire è chiaro che il Parlamento non per questo resterebbe espropriato dei suoi poteri.

PACCIARDI. Se allora il Capo dello Stato autorizzasse la presentazione di un romanzo, si dovrebbe per ciò stesso metterlo in discussione?

BOZZI. Tanto è vero che quella dell'articolazione è un'esigenza sostanziale e non meramente procedimentale che l'articolo 71 della Costituzione, il quale regola l'iniziativa legislativa popolare, richiede tassativamente per la ricevibilità della proposta avanzata (dal numero minimo di 50 mila elettori) che il relativo progetto sia « redatto in articoli ».

Che significa questo? Forse che le Commissioni e gli uffici del Parlamento non sarebbero stati in grado di tradurre « in linguaggio normativo », come si dice ora, le proposte di legge eventualmente enunciate per via di concetti dal corpo elettorale? No certo, tanto è vero che in sede di Assemblea Costituente una primitiva formulazione di questo articolo dovuta all'onorevole Conti in sede di Sottocommissione prevedeva appunto che le proposte di legge espresse dal corpo elettorale fossero portate all'esame delle Commissioni parlamentari « per la formulazione di progetti legislativi ».

L'esigenza non tecnica ma sostanziale che subito si affermò nella diversa formulazione del relatore Mortati fu che la volontà popo-

lare si dovesse esplicitare non in ordine ad un fumoso agglomerato di concetti e aspirazioni ma in relazione a specifiche disposizioni normative. E se dal tempo della Costituente è lecito attingere ancora qualche ricordo sia consentito citare la discussione che si svolse, sempre in sede di Sottocommissione, proprio sul principio della votazione articolo per articolo.

Alla proposta Mortati di approvare la norma dell'attuale testo, identico d'altronde all'articolo 55 dello statuto albertino (a riprova che il principio è antico e non solo di valore procedurale) si oppose — guarda caso — il comunista onorevole Laconi che preferiva affidare la materia alla più elastica normazione regolamentare.

Replicò a Laconi l'onorevole Fabbri, e lo fece proprio in nome della difesa dei diritti delle minoranze che sarebbero stati posti certamente in pericolo da un'approvazione in blocco di una legge o comunque da un'approvazione per linee concettuali informatrici nelle cui pieghe sarebbe potuto facilmente passare una disposizione non sufficientemente meditata. La Sottocommissione prima e poi l'Assemblea gli dettero ragione.

E questa l'interpretazione dell'articolo 72 consegnata agli atti dalla Costituente; ma se da quei lavori preparatori non fosse venuta una chiarificazione di questo tipo, sarebbe bastato uno sguardo alla tradizione storica e all'imponente dottrina per convincersi del significato sostanziale della norma dell'articolo 72.

La storia del diritto attesta che il principio dell'articolazione della legge è una conquista illuministica nei confronti del medioevo giuridico e dell'assolutismo. Accanto alle codificazioni, si viene affermando nel '700 e trionfa nella rivoluzione francese il principio delle leggi nitidamente definite per proposizioni normative. Prima delle leggi articolate vi sono storicamente le « grida », quelle del Manzoni, leggi la cui struttura tecnica si fondava sulla indistinzione di preambolo, relazione e testi; di motivi e dispositivo; di consigli e speranze e minacce. E noi che abbiamo affermato di credere nel metodo della programmazione siamo molto spiacenti di dover riconoscere nel primo programma di sviluppo del nostro paese i contorni giuridici di una « grida » dell'epoca assolutistica.

Da duecento anni la dottrina è dunque unanime nel riconoscere la necessaria articolazione dello strumento legge che addirittura « non potrebbe nemmeno venire in essere senza articoli », come dice il Crisafulli, insigne giurista non certo di parte liberale, proprio per la esigenza di distinguere da precetto a precetto,

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

di ancorare le partizioni concettuali della legge a partizioni formali, di garantire la conoscibilità del comando e la distinguibilità da un comando ad un altro.

Codificazione e articolazione delle leggi sono le due punte d'avanzata della civiltà giuridica nell'età moderna. È ben triste caso quello che ci occorre, di vederne abbandonata una, proprio quando con la programmazione quell'avanzata doveva e deve toccare una sua effettiva nuova frontiera.

Ripeto: non si tratta di preoccupazioni meramente teoriche: tutti conoscono le difficoltà di fronte alle quali ci siamo incontrati nella Giunta del regolamento, nella conferenza dei capi gruppo. La stessa perplessità in ordine all'ammissibilità degli emendamenti ha dimostrato che la materia, come s'intende formalmente regolarla, reagisce alle sforzature e crea problemi praticamente insolubili.

E quando a questo documento verrà assegnata forza di legge, si introdurrà un elemento spurio nel sistema che eserciterà un'azione distorsiva di presenza, quanto meno ai fini interpretativi.

Vogliamo avviarci su questa strada? Io oppositore vi consiglio di no e vi dico che la via tipica l'avete, e vi è stata consigliata anche da giuristi illustri e sereni: la via della mozione. Questa è una mozione, discutiamola come mozione. Non ci incamminiamo per una strada sbagliata e insidiata da mille pericoli.

Perché, onorevole Pieraccini, avete voluto la legge? Sotto il regime fascistico le opere del regime erano inaugurate il 21 aprile o il 28 ottobre. Adesso le cose sono un pochino cambiate; le opere legislative s'inaugurano per i congressi dei partiti. È chiaro, voi volete presentare al congresso socialista la programmazione con l'abito della festa; fate una questione di prestigio, di falso prestigio, e di pennacchio. Ma la legge non è un pennacchio: è o dovrebbe essere una cosa seria.

Io vi esorto, concludendo, a non convertire in legge una mozione, a non cedere a pericolose suggestioni, a non incrinare i pilastri portanti del nostro ordinamento costituzionale. Facciamo in modo che l'Italia sia ancora un paese in cui logica e diritto sono tenuti in onore! (*Vivi applausi — Congratulazioni*).

LUZZATTO. Chiedo di parlare per una questione pregiudiziale di incostituzionalità diversamente motivata da quella ora illustrata dall'onorevole Bozzi.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUZZATTO. La questione pregiudiziale, che il nostro gruppo ha presentato alla Presidenza in un testo scritto è la seguente:

« La Camera, ritenendo che il disegno di legge n. 2457 non contenga disposizioni aventi carattere legislativo; ritenendo che gli allegati al disegno stesso costituiscano comunicazioni del Governo alla Camera; delibera di non dar luogo alla discussione del disegno di legge e passa all'ordine del giorno, dando inizio immediatamente alla discussione sulle comunicazioni del Governo presentate alla Camera come allegati 1 e 2 al disegno di legge n. 2457, nel testo rielaborato dalla Commissione bilancio con l'accordo del Governo ».

La nostra proposta pertanto è precisa: non doversi discutere il disegno di legge che è stato presentato; doversi discutere l'allegato come comunicazioni del Governo, con quelle conclusioni della discussione che competono, secondo il nostro regolamento, a una discussione sulle comunicazioni del Governo. Una tale discussione, ove nessuna iniziativa parlamentare venga assunta, si conclude con la votazione di un ordine del giorno; ove, da parte di singoli o più deputati, sia presa l'iniziativa della presentazione di mozioni aventi il medesimo oggetto, si abbina con la discussione delle mozioni e si conclude con la votazione delle mozioni presentate.

La nostra proposta è perciò di non discutere gli articoli del disegno di legge; e di discutere immediatamente, senza soluzione di continuità, gli allegati. In questo senso si definisce quanto ho detto, circa la differenza della nostra pregiudiziale da quella dell'onorevole Bozzi, sia nella motivazione, sia nel dispositivo, poiché motivazione e dispositivo della nostra pregiudiziale sono inseparabili; costituiscono, nella nostra visione, un tutto unitario.

Perché abbiamo presentato questa pregiudiziale? Da quali ragioni è mossa? Quali effetti si propone di conseguire?

Noi riteniamo che la pregiudiziale sia fondata sul fatto che da parte del Governo e della maggioranza della Commissione bilancio ci si propone qui di approvare, con atto formale di legge, articoli che legge non sono; e di approvare con legge un documento che alla natura di legge non corrisponde. Riteniamo che la precisazione dell'esatta forma con la quale il Parlamento debba prendere in esame, approvare o respingere, in ogni caso discutere i documenti che abbiamo di fronte, sia di importanza essenziale per l'organicità del nostro sistema, per gli effetti che deriverebbero dall'una o dall'altra modalità di

approvazione, per il prestigio delle istituzioni, e in particolare di quella istituzione parlamentare alla quale ci onoriamo di appartenere.

Viviamo un tempo nel quale le discussioni sulla dignità del Parlamento sono anche troppe e, crediamo, mosse da intenti che si possono facilmente individuare. E proprio oggi cominciamo questa discussione — signor Presidente, mi consenta di fare un inciso che non posso fare a meno di esporre — all'indomani del giorno in cui, per la prima volta dopo ventidue anni, abbiamo sentito un Presidente del Consiglio parlare in quest'aula un linguaggio che nella sostanza suonava gravemente lesivo della dignità e del prestigio del Parlamento. Oggi, quindi, più che mai a noi pare essenziale che le funzioni, i compiti del Parlamento siano esattamente definiti ed esattamente osservati. Chiudo l'inciso, che non riguarda la discussione di oggi, ma dal quale non potevo dispensarmi, perché riteniamo assai grave qualche frase che abbiamo udito ieri.

Le ragioni della nostra pregiudiziale, dicevo, non sono di impedire la discussione: al contrario, noi vogliamo che la discussione si svolga sui propositi del Governo e sulle sue enunciazioni, ma si svolga in modo che corrisponda all'oggetto che dobbiamo discutere ed ai principi del nostro ordinamento giuridico.

Non facciamo questione di costituzionalità; non chiediamo che non si discuta perché il disegno di legge che abbiamo di fronte sia contrario alla Costituzione: non riteniamo che questo rilievo sia fondato. Anche da questo punto di vista l'impostazione che ho l'onore di presentare alla Camera si differenzia da quella testé illustrata dall'onorevole Bozzi. Egli, verso la conclusione della sua esposizione, riassume l'eccezione sua di incostituzionalità, e da ciò la pregiudiziale di non doversi discutere, nel contrasto con l'articolo 72 della Costituzione.

Non riteniamo che questa impostazione sia corretta; la nostra impostazione è di altra natura. Riteniamo che una legge di programmazione sia possibile; l'articolo 41, al terzo comma, espressamente prevede leggi di programmazione economica. Non riteniamo che la questione sia di forma (e lo dirò tra poco), ma di sostanza; e ci riferiamo a questa legge ed a questo allegato alla legge.

Se ci fosse stata presentata una diversa legge di programmazione, che avesse previsto interventi e controlli della pubblica e della privata economia per indirizzarla a deter-

minati fini secondo l'articolo 41 della Costituzione, terzo comma, non avremmo tenuto il linguaggio che teniamo. Lo teniamo a fronte di questo programma, di questa legge, di questi allegati che non costituiscono legge.

Perciò, dicevo, non facciamo questione di forma; sappiamo che si può approvare una legge con allegato (la cosa non è nuova, è conosciuta dal nostro ordinamento): quello che riteniamo non sia legge è questo allegato, è questo disegno di legge, per il suo contenuto specifico.

In astratto, una legge potrebbe approvare un allegato, e per allegato approvare un piano economico a norma dell'articolo 41 della Costituzione, terzo comma. Ma questo allegato non corrisponde alla previsione dell'articolo 41, terzo comma, né la legge che lo richiama contiene norme aventi carattere ed effetto legislativo.

Perciò ci opponiamo all'approvazione di questo disegno di legge, come legge, perché una legge non è tale sol perché è approvata dal Parlamento con determinate formalità e perché sopra vi è scritto « legge ». Legge è l'atto che contiene norme produttive di diritto, modificativo di legislazione anteriore o creativo di norme nuove. In questo senso è la stessa cosa se sia atto creativo di norme nuove, o dichiarativo magari, come dirò tra poco, purché essa determini effetti giuridicamente rilevanti. Quando un atto non contenga nulla che abbia carattere normativo, dispositivo, legge non è; e non diventa tale perché lo si scrive sopra di esso.

Può essere nocivo per altro al prestigio delle istituzioni, per le ragioni che ho testé accennato, che si faccia con legge ciò che legge non è; e nocivo alla stessa applicazione, perché l'interprete è portato a dover attribuire un valore alla norma, e se la norma, che norma non è, non ha contenuto, l'interprete, che non può ritenere *inutiliter dicta* una legge che viene promulgata e pubblicata come tale, sarà portato a cercarvi un contenuto normativo, ad attribuirglielo (lo vedremo tra poco), magari al di là delle sue parole letterali, in modo che può diventare direttamente pericoloso per il nostro ordinamento giuridico, per l'ordinata vita democratica, per i diritti del Parlamento.

L'articolo 41 della Costituzione è preciso; e io non ripeterò quel che testé l'onorevole Bozzi ha così bene illustrato circa il suo contenuto, in riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 1961. Poiché l'onorevole Bozzi prima di me l'ha citata, è superfluo che io ripeta questa citazione.

La sentenza n. 35 del 1961 ha specificato quali siano i requisiti di una legge di programmazione costituzionalmente ammissibile. Quei requisiti, in questa legge, non si possono riscontrare. Anzi, laddove la Corte costituzionale ha detto che « occorre che una legge di programmazione contenga », ecc., ha indicato, proprio con la parola « occorre », ciò che qui non c'è. Di conseguenza, né può esser invocato l'insegnamento della Corte costituzionale, né l'articolo 41 della Costituzione per quanto si riferisce a questa legge: che, difatti, ad altre leggi successive fa rinvio e riferimento per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 41.

È stato detto altresì — e questa è una questione assai grave, che ritengo debba essere chiaramente precisata dal Parlamento — che legge dovrebbe aversi per la programmazione economica pluriennale per l'applicabilità dell'articolo 81 della Costituzione nei riguardi degli impegni pluriennali di spesa. Si è citata a tale proposito la sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale. Sono spiacevole di non vedere in questo momento l'onorevole La Malfa, il quale ebbe occasione di dichiarare pubblicamente — e quindi non faccio indiscrezioni — che egli, in un primo tempo contrario alla forma della legge per l'approvazione del piano, sarebbe divenuto favorevole a seguito della sentenza n. 1 del 1966.

Ora, onorevoli colleghi, quella sentenza, richiedendo una enunciazione specifica e fondata delle previsioni di entrata corrispondenti alle maggiori previsioni di spesa, fa non implicito, ma esplicito riferimento ad atti governativi, come le relazioni in materia economica e finanziaria, che non sono atti legislativi. Non solo, dunque, quella sentenza non richiede la legge, ma richiede atti sostanzialmente fondati nella previsione ragionevole e concreta; non richiede atti formalmente costituiti in un modo anziché in altro; e anzi, tra gli atti sui quali possa fondarsi una previsione di spesa pluriennale, cita atti governativi — quali l'esposizione economica e finanziaria e la relazione previsionale — che non sono leggi, non sono approvati per legge, anzi non sono approvati affatto, ma sono soltanto comunicazioni del Governo alle Camere.

Ritengo pertanto che proprio la sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale ci offra serio argomento di riflessione, perché veramente la distorceremmo se volessimo inferirne che si debba procedere con legge ai fini di suffragare un impegno pluriennale di spesa. Non solo, ma limitando la portata del-

l'attuale ordinamento, rettammente interpretato dalla Corte costituzionale, verremmo a creare una nuova restrittiva situazione di diritto, nella quale la stessa sentenza n. 1 verrebbe a trovarsi contraddetta da un atto del Parlamento, in modo che non può essere se non dannoso per lo sviluppo futuro dell'attività legislativa, dell'attività di programmazione economica, direi della stessa attività di Governo.

È stato detto che bisogna procedere con legge perché in altri paesi si è fatto così. Non credo che il riferirsi ad altri esempi sia, in generale, un ragionamento fondato; perché se altri segue una determinata via, spetta ad esso giudicarne l'opportunità, spetta ai giuristi di quel paese vederne la conformità con quell'ordinamento, che può essere per avventura dissimile dal nostro, e in nessun caso costituisce ragione per cui si debba noi agire alla stessa stregua.

Gli esempi che maggiormente si citano sono quelli della Francia, del Belgio e dell'Olanda. In Francia i primi due piani non furono approvati per legge. Solo successivamente si arrivò alla approvazione per legge, in un ordinamento che ora non spetta a noi discutere, ma che prevede *la loi cadre, la loi programme*, delle forme cioè di gradualità nella legislazione che noi non conosciamo. E, tra l'altro, quando il terzo piano quinquennale fu approvato per legge, vi furono giuristi francesi che scrissero che si trattava di *une fiction juridique*, cioè di una finzione giuridica: convenivano che legge non era quella che con forma di legge veniva presentata. Inoltre seguono poi nell'ordinamento francese leggi di applicazione della legge generale che da noi non trovano riscontro.

Anche in Belgio si è fatta una legge, ma, tra l'altro, con tutt'altra procedura, con un altro tipo di elaborazione del progetto di legge, di formazione del piano. Le commissioni parlamentari nel sistema belga hanno avuto un altro compito, una diversa partecipazione. Il paragone non può farsi.

Da ultimo il caso olandese, assai diverso, completamente diverso per il quadro nel quale si colloca, è un esempio che preferirei nessuno citasse, perché esso ha già offerto casi di derivazione di atti amministrativi da quella legge, che a noi appaiono fortemente discutibili e che nel nostro ordinamento riterrei inammissibili. Non ritengo che, nel nostro ordinamento, per atto amministrativo, sia pure fondato su una legge di programmazione, possa ad esempio ledersi il diritto di

ciascun cittadino alla sua attività sindacale, come in Olanda si è verificato.

Lasciamo questi esempi, che non valgono al caso nostro; e consideriamo la nostra legislazione. Legge questa non è in senso sostanziale: ma ci dicono che è legge formale, o che è legge dichiarativa. Vorrei prima mettere da parte questa questione della legge dichiarativa. La legge dichiarativa, come ogni atto giuridico dichiarativo di diritti, come anche il negozio privato, trae la sua natura giuridica dal dichiarare diritto, dall'aver cioè un effetto non già produttivo di situazioni giuridiche nuove, ma determinativo, attraverso la dichiarazione esplicita, di situazioni aventi rilevanza giuridica. In questo caso dichiarazioni di situazioni giuridiche non abbiamo. Non si tratta già qui di dichiarare ciò che sia stato già costituito in diritto perché assuma rilevanza giuridica diversa, poiché non ci si riferisce a rapporti giuridici, non si attribuisce loro alcun carattere giuridico di un tipo anziché di altro, non si fa nulla. Perciò è inutile parlare di legge dichiarativa, perché questa una legge dichiarativa di diritto non è, né può esserlo; e per consanguineità non è in questa categoria che potremmo in alcun caso farla rientrare.

Si dice: legge formale. Vi sono leggi formali. Che cosa si intende per legge formale? Leggi che sostanzialmente leggi non sono, ma che hanno forma di legge. Per legge formale, dunque, non si intende già quella che lo è anche in senso sostanziale, ma quella che nella forma della legge raccolga, racchiuda un atto di natura diversa.

Vorrei dire che ciò che è stato scritto a proposito della illimitatezza della categoria delle leggi formali non mi pare proprio. Le leggi formali e non sostanziali sono l'eccezione, sono una anomalia giuridica; si attribuisce la forma di un atto ad un atto che ha altra natura; non si può ritenere che ciò possa essere esteso senza limiti e senza ragioni, anché perché, la dove venne fatto, ragioni vi erano.

Le leggi formali tipiche le conosciamo: la legge di approvazione del bilancio; la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati; la legge autorizzativa, in generale.

La nostra Costituzione esplicitamente prevede la forma di legge per atti che non abbiano contenuto di legge. Basti ricordare che dall'articolo 70 all'articolo 74 la Costituzione prevede la procedura di formazione delle leggi. Poi della delega al Governo perché svolga attività legislativa sostituendosi al Parlamento dispone, stabilendone i limiti ben netti, l'ar-

ticolo 76. Del decreto, cioè dell'atto amministrativo avente efficacia legislativa perché promana dall'esecutivo che assorbe poteri non suoi, parla l'articolo 77, stabilendone i limiti per i casi di necessità e di urgenza e le procedure necessarie di ratifica a pena di decadenza. Delle leggi particolari, delle leggi che non sono leggi, parla pure espressamente la Costituzione all'articolo 79 per la legge di delegazione per la concessione presidenziale di amnistia e di indulto, all'articolo 80 per la legge di autorizzazione alla ratifica di determinati trattati internazionali precisando i casi nei quali occorre la legge, all'articolo 81 ove espressamente menziona le leggi di approvazione dei bilanci e dei rendiconti consuntivi.

Ora, tutte queste ipotesi sono completamente diverse da quella che ci troviamo davanti.

L'approvazione dei bilanci è un atto amministrativo. Perché il Parlamento vi provvede e vi provvede con legge? La storia dei parlamenti sta a raccontarcelo. Il controllo pubblico, il sistema elettorale rappresentativo, la funzione della rappresentanza popolare sono nati proprio dalla esigenza del controllo del bilancio. Funzione di controllo, quindi, non di produzione normativa, ma che fu una tra le primissime funzioni storicamente demandate al Parlamento. Ed il Parlamento provvede con la forma propria dei propri atti. Che nessun nuovo tributo fosse imposto se non per legge fu stabilito fin dalle origini del Parlamento, in correlazione con il fatto che la legge di bilancio nuove imposizioni non potesse prevedere e si approvasse per legge il bilancio di previsione ed il rendiconto delle spese dello Stato.

Leggi l'una e l'altra, quella relativa allo stato di previsione e quella relativa al rendiconto, che sono leggi in senso formale. Sostanzialmente il Parlamento in quel caso, per assegnazione costituzionale di funzioni, per tradizione storica, per situazione che deriva in diritto dal fatto delle lotte popolari per la conquista dei diritti democratici e del controllo del potere assoluto, perché prima del diritto sta il fatto e sta la storia (la storia di queste lotte per la conquista di questi poteri), ha l'attribuzione del controllo sul rendiconto delle spese, sullo stato di previsione delle entrate e delle spese e questo controllo esercita con la forma della legge, se pure trattasi di atto sostanzialmente amministrativo.

Nel caso dell'autorizzazione alla ratifica di determinati trattati internazionali si tratta, nel medesimo modo, della limitazione del potere assoluto, di una rivendicazione di so-

vranità, di esercizio quindi di pubblici poteri non soltanto nel settore legislativo della produzione di norme, da parte della rappresentanza elettiva della popolazione. Da ciò l'esigenza che per legge siano approvati i trattati internazionali, cioè a dire che il Capo dello Stato sia autorizzato a provvedere alla relativa ratifica.

Altri esempi che sono stati citati sono quelli di leggi famose e ben note che contengono allegati. Però quelle erano leggi non solo formali, ma sostanziali. Parlo della riforma amministrativa del 1865, parlo della riforma del diritto penale del 1889. In quei casi vi sono allegati: vi è la legge che agli allegati si richiama. Ma legge e allegati hanno pieno carattere normativo, hanno natura legislativa di per sé. Perciò sono altra cosa da questa che abbiamo davanti, e non vengono qui in causa.

Vorrei ritornare un momento al carattere delle leggi formali. Quando noi abbiamo una legge formale, questo significa che nella sostanza l'atto che ha forma di legge ha natura diversa; e vogliamo dire quale natura: nel caso dei bilanci o dell'approvazione del rendiconto delle spese — del conto consuntivo, come si dice — si tratta di atti amministrativi. Ma nel caso che abbiamo di fronte è un atto amministrativo, forse, la programmazione? Signor Presidente, onorevoli colleghi, io credo che a questo noi non potremmo aderire. Siamo di fronte a un atto di natura politica: è atto politico, nelle funzioni politiche del Governo.

E con questo non compio un brusco e forse — potrebbe sembrare — non dovuto passaggio dallo stretto diritto, al quale finora mi sono attenuto, a valutazioni di ordine politico. No: signor Presidente, ella ci insegna, onorevoli colleghi, voi tutti sapete che vi sono atti politici come tali classificati dalla scienza giuridica, atti di esercizio di potere politico; tant'è che nella giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato si segna il limite alla giurisdizione amministrativa nella valutazione dell'atto politico: in passato con maggiore ampiezza, come categoria di diritto fissa. Perciò credo che si debba parlare, propriamente in termini giuridici, in questo caso, di atto politico.

Allora stiamo un momento attenti prima di istituire una nuova categoria di leggi formali che diverrebbero leggi per l'approvazione in via di legge di atti politici. Stiamoci attenti, perché la cosa involge non pochi pericoli

per la vita democratica del paese, per l'esercizio dei poteri che spettano al Parlamento.

Ora, se la questione fosse soltanto una questione di qualificazione giuridica, forse potrebbe parere anche di scarso rilievo, e probabilmente noi non l'avremmo sollevata, perché non siamo qui a fare i giuristi che ricercano la esatta qualificazione teorica delle cose. Il fatto è che la questione ha una notevole rilevanza politica e pratica, e diversi ne sono gli effetti.

Ci è stato infatti detto, a favore dell'approvazione per legge, che questo sarebbe stato importante agli effetti degli impegni pluriennali di spesa. Ho già detto che questo non ricorre. Ci è stato detto che è importante l'approvazione nella forma di legge agli effetti dell'impegno dei governi successivi, perché le comunicazioni del Governo impegnerebbero soltanto quel Governo, mentre la legge impegnerebbe di più. A questo proposito io credo che occorra essere molto chiari. Una comunicazione del Governo che impegni un'attività di governo per un periodo successivo vale fino a che non sia distrutta o modificata dal Governo stesso o da un voto del Parlamento che raccolga la nuova impostazione del Governo. Qualora non sia modificata, vale per quel Governo e per gli altri.

Oh, quante volte ci siamo sentiti dire, ad esempio, da questo Governo, che si richiama ad impegni assunti dal primo di questi governi Moro, che non è il Governo attuale; che si richiama a dichiarazioni precedenti. Il rifarsi, perciò, ad un impegno politico, ad un orientamento di indirizzo precedentemente assunto è sempre possibile a qualsiasi nuovo Governo.

E se c'è una legge, che cosa c'è? Forse che il Governo è vincolato alla legge? In che cosa? Nella sua attività amministrativa? Ne parleremo tra poco. Nella sua attività legislativa? No di certo; e nemmeno nella sua presentazione politica. Quando ci si dice: una comunicazione del Governo non vincolerebbe, ad esempio, le comunicazioni di un Governo successivo; dobbiamo ricordare che non vincolerebbe neanche una legge, perché potrebbe un Governo successivo presentarsi al Parlamento, enunciando il suo proposito di modificare quella legge o semplicemente di non osservarla o di interpretarla in altro modo o di non darvi seguito. Non ci si meravigli che io dica di non osservarla. Sono cose che abbiamo visto da venti anni: norme costituzionali per le quali governi vengono al Parlamento dichiarando che intendono non osservarle, rinviandone l'attuazione, che

è la stessa cosa, che è esattamente la medesima cosa.

Perciò la legge non vincola il Parlamento, come non vincola il Governo. Ogni legge successiva può modificare l'antecedente, per espresso o per implicito perché contenga norme divergenti anche in un qualunque dettaglio. Per cui non c'è assolutamente alcun vincolo, alcun impegno. Fatta la legge di programmazione, se poi singole leggi vengono fatte in modo da essa dissonante, non è questo un motivo per cui la nuova legge cada.

È un motivo di discussione, di dibattito? Ma questo lo si ha in ogni caso. È un motivo di valutazione politica? Ma questa si ha in base a una comunicazione politica. Appunto, è motivo di valutazione politica, perché si tratta di atto politico, si tratta di impegno, di indirizzo.

In realtà, governi successivi non sarebbero impegnati in alcun modo diverso da una approvazione per legge di quello che legge non è; e lo vedremo fra poco esaminandone il contenuto. Chi sarebbe vincolato? Gli uffici statali? È stata avanzata anche una tale ipotesi nel corso della lunga discussione su questa materia, per cui i pubblici uffici, i servizi ministeriali dovrebbero agire secondo l'indicazione del piano approvato per legge. Cosa questo voglia dire in concreto davvero io mi chiedo e vi chiedo, perché, se volesse dire qualcosa in concreto, sarebbe divertente pensare, ad esempio, al rifiuto di eseguire un qualsiasi ordine venga ricevuto da un qualsiasi ufficio ministeriale, perché il dipendente ritiene a suo giudizio che quell'ordine non collimi con le direttive del piano. E fra l'altro, di direttive nel piano che abbiamo davanti ce ne sono tali e tante, ci sono scritte tante cose senza precisazioni di modi né di tempi, che nessuno farebbe più niente, che qualsiasi pubblico ufficio potrebbe chiudere la porta, perché quanto è in questo allegato, se dovesse avere questo effetto, legittimerebbe a rifiutare qualsiasi prestazione di servizio diversa dalle promesse del piano!

Del Parlamento è inutile che parli. È certo, è chiaro a tutti noi che il Parlamento non è vincolato da una legge che abbia votato. Può in qualsiasi momento modificarla, s'intende non prima di sei mesi dopo una prima votazione. Una legge generale non impegna leggi speciali. Non c'è gerarchia di leggi nel nostro ordinamento, ci sono soltanto la Costituzione e la legge costituzionale, poi la legge nazionale, poi ci dovrebbero essere le leggi regionali, ma per queste bisogna che

prima ci siano le regioni. Perciò, se approviamo questo disegno di legge che ci viene presentato, non facciamo una « superlegge », che non esiste; e certo questa non è legge costituzionale né lo può essere. Di conseguenza, qualsiasi legge successiva può per implicito o per esplicito derogarvi.

Che poi una legge abbia effetto sulle regioni, ecco, è cosa sulla quale occorre riflettere un po', perché le regioni hanno poteri che loro assegna la Costituzione. Fra poco esaminerò il contenuto degli articoli, per verificare quello che sto dicendo nel testo degli articoli del disegno di legge; ma già fin d'ora osserviamo che nell'articolo 1 si parla di tutti gli investimenti pubblici, poi della competenza delle regioni ci si ricorda all'articolo 3 per la legge sulle procedure, cioè sulle modalità di formazione dei piani futuri, che è un'altra cosa.

Per le regioni a statuto speciale non riteniamo che possa essere stabilito un vincolo. I limiti alla legislazione delle regioni a statuto speciale sono stabiliti dalla Costituzione e sono ben precisi. In ciascuno degli statuti speciali che abbiamo c'è una norma che vi fa riferimento. L'articolo 3 dello statuto speciale della Sardegna, l'articolo 2 dello statuto speciale della Val d'Aosta, l'articolo 4 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, l'articolo 4 dello statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia contengono tutti la stessa riserva rispetto alla competenza regionale propria, che è la riserva per le riforme economico-sociali della Repubblica. Ora, l'allegato che qui ci viene proposto parla di molte riforme da farsi, ma certamente non le fa. Non può quindi questo disegno di legge essere inteso come una legge di riforma economico-sociale. Credo che nemmeno i suoi autori lo pretendano. Di conseguenza non può costituire limite alla competenza propria primaria, esclusiva, delle regioni a statuto speciale in materia legislativa.

Quanto alla regione siciliana, poi, là l'articolo 14 dello statuto è ancor più preciso. Non sollevo qui la questione che esso faccia rinvio solo all'Assemblea Costituente. Si ritiene generalmente che il rinvio all'Assemblea Costituente vi fosse in quanto lo statuto siciliano fu approvato prima che l'Assemblea Costituente sedesse; ma, se successivamente, usando dei poteri costituenti che al Parlamento la Costituzione attribuisce, con la speciale procedura delle leggi costituzionali il Parlamento tali leggi approvasse, da alcuni interpreti e da molti studiosi si ritiene che questo valga anche là dove l'articolo 14 dello sta-

tuto siciliano parla di riserva alla Costituente. Non è questo che voglio discutere.

Ma voglio ricordare a me stesso il contenuto di quell'articolo, che non parla neppure in generale di riforme economico-sociali, ma in particolare di riforme agrarie e industriali. E davvero in questo allegato le riforme agrarie e industriali sono prospettate come eventualità del periodo a venire, ma non ci sono. Quindi non ritengo, noi non riteniamo che, legge o non legge, possa averci una limitazione dei poteri legislativi propri delle regioni a statuto speciale. Riteniamo che, piuttosto, si debba stare attenti in questo senso.

E riassumo. Legge di delega questa non è: spero che siamo d'accordo. Legge di autorizzazione questa non è: spero che siamo d'accordo. Ho fatto cenno prima alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati. Questa legge non rientra certo (mancherebbe dei requisiti stabiliti dall'articolo 76 della Costituzione) nella categoria delle leggi di delega; non rientra certo nella categoria delle leggi di autorizzazione perché non autorizza nessuno a niente. E quindi di legge autorizzativa non si può parlare.

Non credo — spero di no — che ci si proponga sottobanco, senza dirlo (perché detto non lo avete, signori del Governo), con questa legge, di rendere amministrativi atti e poteri che amministrativi non sono. Non penso che vi proponiate una amministrativizzazione.

Ma vedete, onorevoli colleghi, di queste cose sto parlando in astratto, in generale. Non sono poi problemi così astratti, però, perché l'altro giorno alla I Commissione di questa Camera il problema si è posto sul parere alla legge di riforma ospedaliera. Eccolo qui questo documento, abbastanza recente e abbastanza interessante: disegno di legge n. 3251, presentato dal ministro della sanità di concerto coi ministri dell'interno, del bilancio, del tesoro, della pubblica istruzione, dei lavori pubblici e del lavoro: « Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera ». Che cosa leggiamo all'articolo 25 di questo disegno di legge? Che « il ministro della sanità, in armonia con il programma economico nazionale » (che ancora non c'è; è quello di cui stiamo per iniziare la discussione), « limitatamente ai territori meridionali, con le direttive, ecc. » (queste sono cose particolari), « elabora, d'intesa coi ministri per il bilancio, il tesoro e i lavori pubblici, il piano nazionale ospedaliero per cinque anni, su conforme parere

del Comitato nazionale per la programmazione ospedaliera » (c'è un nuovo Comitato, che si forma con questa legge) « previsto dal successivo articolo 26, e lo sottopone... ». Attenzione! Niente di straordinario. Il ministro elabora di concerto con altri ministri; sappiamo il concerto; e lo sottopone: lo sottopone al Parlamento, vi aspettate che si dica. No: « ... e lo sottopone all'approvazione del Comitato interministeriale della programmazione economica ». Il CIPE diverrebbe così organo legislativo senza delega! Per via amministrativa si provvederebbe all'approvazione di piani per settore, come il piano ospedaliero, anziché per via legislativa. Il Parlamento dovrebbe fare la legge per il finanziamento, la legge per la spesa; poi il riparto della spesa lo fa il ministro e il CIPE glielo approva.

Onorevoli colleghi, ecco la prova provata della pericolosità dell'indirizzo sul quale il Governo si è messo. Abbiamo già il primo caso: e non abbiamo dovuto neanche aspettare l'approvazione di questa legge. E allora fermiamoci in tempo, chiamiamo le cose con il loro vero nome, facciamo sì che i poteri dello Stato siano esercitati dagli organi cui competono: il potere legislativo dal Parlamento, quello esecutivo dal Governo, nei limiti ciascuno dei propri poteri.

L'allegato al disegno di legge n. 2457 che ora è stato messo in discussione (non ne parlerò se non per quei cenni già fatti) ha il suo carattere intrinseco nella sua natura, nelle enunciazioni che esso contiene. Onorevoli colleghi, ho scelto di proposito la parola e ho parlato di « enunciazioni », non di disposizioni, perché disposizioni non ve ne sono. Non vi è un contenuto di carattere normativo, ma soltanto ci si muove nel campo previsionale, nel campo prospettico.

Il riferimento alle enunciazioni di questo piano, verso cui muoviamo la pregiudiziale che ho l'onore di illustrare e di cui chiediamo che si discuta, comporta il riferimento anche ad alcune variazioni successive di un contenuto che via via è venuto meno. Ed ora la Commissione non ha approvato già una modificazione rispetto a quel contenuto, ma ha approvato un nuovo testo sottoposto dal Governo.

L'articolo 1 prima parlava di approvazione di finalità e di linee direttive generali; e perciò si poneva il problema di sapere se queste finalità e queste linee direttive generali erano un capitolo dell'allegato oppure un estratto, un riassunto da farsi da parte dell'interprete. Ma questa era una questione ancora da chia-

rire, che si riferiva a quel testo. Adesso di questo non si parla più. Il testo nuovo dice che il primo programma è approvato (articolo 1) « come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici ».

Ho accennato prima al pericolo che può essere insito in quei « tutti », perché se sono « tutti » vuol dire tutti gli investimenti pubblici, non soltanto dello Stato, ma anche degli enti pubblici territoriali e non territoriali, compresi gli enti territoriali come le regioni.

Ad ogni modo, poiché ora si tratta di « quadro », che valore normativo può avere l'aver stabilito che l'allegato viene approvato come quadro? Questo ancora deve essere definito.

In materia normativa di leggi-quadro si è parlato nei riguardi delle regioni a statuto ordinario. Per la verità, l'articolo 117 della Costituzione non parla di leggi-quadro ma di principi generali, per quanto il comune linguaggio degli studiosi parli spesso di leggi-quadro.

Qui non si tratta però di una legge-quadro per le regioni a statuto ordinario, ma di una legge-quadro per la politica del Governo: che è veramente qualche cosa di nuovo. Il quadro della politica economica finanziaria e sociale del Governo è un atto politico, quello che il Governo enuncia con le proprie dichiarazioni quando si presenta al Parlamento al momento della sua formazione, e che può in ogni momento modificare o integrare con successive sue comunicazioni alle Camere. Ma non si è mai visto che la politica del Governo si definisca con legge. Direi che questa è una contraddizione in termini. Si esegue, si attua un indirizzo politico con provvedimenti amministrativi nella loro sfera, con provvedimenti legislativi; ma una politica non si dispone per legge, si attua in una serie di atti concreti. L'articolo 1 dunque non ha contenuto normativo; approvando il quadro di una politica esorbita dal settore legislativo, dalla categoria delle leggi.

Per brevità leviamo di mezzo rapidamente l'articolo 3. Questo articolo non ha carattere legislativo, perché dire che si farà un'altra legge è cosa del tutto pleonastica. Poi la legge si farà o non si farà, come crederà il Parlamento, tra l'altro, poiché è al Parlamento che spetta deciderlo; non è che il Parlamento vincoli se stesso dicendo che farà un'altra legge, e nemmeno che vincoli il Governo a proporla. Il Governo, infatti, è arbitro delle sue decisioni e politicamente ne risponde. Se non vi è rispondenza tra i suoi atti e il suo impegno,

l'istituto che lo sanziona è la mozione di sfiducia, non è un riferimento a leggi; non è certo il controllo giurisdizionale, che è quello che garantisce l'osservanza delle leggi. Il dire che con successive leggi saranno fissate, non più le attribuzioni e l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica (poiché ciò in questo ramo del Parlamento è stato già fatto), ma, adesso, soltanto le modalità e le procedure per la programmazione, è un pleonismo; fra l'altro anche improprio.

Penseremmo che questo debba essere fatto con una legge, non con leggi; penseremmo che si sarebbe dovuto fare prima e non dopo la programmazione, perché secondo la legge si formasse il progetto di programmazione; penseremmo che sia del tutto abnorme che ci si sottoponga un piano di sviluppo economico quinquennale e ci si dica che la procedura per formarlo sarà discussa in seguito. Comunque, è certo che l'articolo 3 non ha contenuto legislativo, non ha efficacia normativa, non ha efficacia obbligatoria per alcuno; è nulla.

Veniamo all'articolo 2. Esso afferma: « Per il conseguimento delle finalità » (qui sono rimaste le finalità che sono scomparse all'articolo 1; poi, quali finalità non si sa bene) « del programma di cui al precedente articolo, il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo ». Per farlo, non ha bisogno di scriverlo in un articolo di legge; un articolo di legge non modifica in nulla l'iniziativa legislativa del Governo, che deriva da una norma costituzionale che non potrebbe essere soppressa e che è superflualmente affermata.

Che cosa vuol dire « prende le iniziative »? L'onorevole ministro in Commissione ha detto: « No, questo non vuol dire soltanto che le può prendere, vuol dire che si impegna a prenderle ». Il Governo può assumere l'impegno politico in altra forma che non sia quella della legge, perché l'impegno politico nella legge non ha alcuna maggiore garanzia, non ha alcuna sanzione, non ha alcuna verifica. Il volere dir troppo, qualche volta, dà l'impressione che si vuol fare meno. Perché si vuole ribadire con legge che ci si propone di fare certe cose? Probabilmente perché ci si propone di non farle. Se no, basterebbe dire che si vogliono fare; e poi farle.

Dunque, è scritto in questo articolo: « ... il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo » (sul quale, tra l'altro, possono prenderle anche i deputati, cui la Costituzione riconosce l'iniziativa parlamentare) « anche in relazione al disposto dell'articolo

41, terzo comma, della Costituzione ». Questo articolo 41, dunque, è ancora da attuare. Su questo siamo d'accordo; non è questa una legge a norma dell'articolo 41. Ma che davvero facciamo una legge per dire che il Governo proporrà delle leggi a norma dell'articolo 41 della Costituzione, mi sembra ridicolo. E perché non a norma di tutti gli altri articoli della Costituzione che prevedono riserva di legge e sui quali il Governo avrebbe il dovere dell'iniziativa legislativa per dare attuazione alla Costituzione, cui gli onorevoli ministri hanno giurato rispetto e osservanza?

Che cos'è questa norma di legge che si riferisce all'articolo 41, con ogni probabilità per non attuarlo? Dobbiamo forse fare una legge per ogni articolo della Costituzione da attuare? Avremmo un bel lavoro supplementare! Credo che faremmo meglio a cercare di discutere subito le leggi di attuazione della Costituzione, non le leggi che promettono di presentare in seguito proposte di legge per l'attuazione della Costituzione.

Comunque tutto questo non ha alcun carattere normativo, non ha alcun carattere dispositivo, non stabilisce alcun obbligo di carattere giuridico per chicchessia, neppure per il Governo; caso mai, un obbligo politico che ha già e che non c'è bisogno di ribadire con legge.

Veniamo alla seconda parte dell'articolo, secondo cui il Governo, sempre per il conseguimento delle finalità del programma, « adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo ».

La I Commissione (Affari costituzionali) della Camera è stata unanime nel ritenere che questo voglia dire che l'esercizio delle competenze spettanti al Governo secondo le leggi vigenti d'ora innanzi deve essere orientato in questo senso, e che quindi questa norma costituisce un limite, non un ampliamento di poteri. L'articolo 25 del disegno di legge n. 3251, cui testé ho fatto riferimento, ci fa avere qualche dubbio che davvero questa sia l'intenzione del Governo. Ma ammettiamo che sia così; anche in questo caso l'interpretazione non è vantaggiosa. Delle due l'una: o questo non vuol dire niente (che vuol dire, infatti, che l'attività del Governo, gli atti amministrativi che esso compie o fa compiere, corrispondono agli impegni politici di cui al precedente articolo 1, cioè in materia di politica economica, finanziaria e sociale)? O dice qualcosa che attribuisce al Governo qualche potere in più, che amministrativizza

atti che finora amministrativi non erano, che consente di compiere per via amministrativa atti che finora non si sarebbero potuti compiere, e allora noi siamo decisamente contrari a una norma di tale natura, estremamente pericolosa, perché priva di limiti e di identificazioni, e perciò, d'altronde, inapplicabile.

Ma voi ci dite che l'interpretazione non è quella. L'interpretazione sarebbe che si stabilisce un limite all'esercizio discrezionale dei poteri governativi. E siccome ogni potere discrezionale, ogni potere amministrativo, come è noto, è preordinato a un fine e non può essere legittimamente esercitato se non per quel fine per cui è preordinato, ecco che noi stabiliremmo qui nuovi limiti agli atti amministrativi di competenza discrezionale del Governo, con conseguenze giuridiche e con conseguenze politiche.

Parliamoci chiaro: se è con conseguenze politiche, non si fa con legge; se è con conseguenze giuridiche, il discorso si fa diverso. Dobbiamo noi di nostra parte tutelare una vostra politica di programmazione? Sarebbe paradossale, ma può darsi: se si dovesse trattare di una vera politica di programmazione, noi saremmo pronti a tutelarla. Se è con effetti giuridici che l'esercizio discrezionale del pubblico potere amministrativo viene limitato, sapete voi che cosa dice questa norma? Apre la possibilità di migliaia di ricorsi al Consiglio di Stato contro singoli atti, in quanto difformi dalle finalità del piano. E siccome l'allegato è quello che è, non contiene norme, non ha contenuto dispositivo, contiene solo enunciazioni generiche, previsionali, prospettive, lo si può tirare da tutte le parti, se ne può fare ciò che si voglia.

Se esso è un limite alla competenza amministrativa attuale, se pone ora un nuovo limite all'atto amministrativo, impugnabile in sede di giurisdizione amministrativa, vi rendete conto di quello che vi accingete a fare? Vi rendete conto a quale infinita serie di contestazioni aprite le porte? Non saranno contestazioni a tutela dell'interesse pubblico, non saranno contestazioni a tutela di un indirizzo riformatore, poiché alla giurisdizione amministrativa adirà chi potrà farlo, chi ne avrà la preparazione, chi ne avrà i mezzi: saranno quelli che adiranno, saranno quelli che impugneranno. E noi in questo modo diamo una arma in più ai detentori del potere economico, a coloro che siedono nella stanza effettiva del bottoni, che non è quella del Governo o del Ministero. Stiamoci attenti, riflettiamoci prima di farlo!

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

A nostro sommo avviso, questa norma non ha un contenuto giuridico normativo; non stabilisce nulla di nuovo, non stabilisce nulla, in se stessa non ha carattere legislativo. È però pericolosa, perché l'interprete sarà portato ad attribuirglielo, lo cercherà, e, comunque lo trovi, lo troverebbe in modo nocivo al pubblico interesse, nocivo alle prospettive stesse di quello sviluppo economico che noi riteniamo debbano essere ricercate, ma che voi non state ricercando affatto con questa legge e con i suoi allegati.

Volete soltanto gettare fumo, ombre, altrimenti queste cose non le avreste scritte, non le avreste fatte e non ce le proporreste; altrimenti sareste voi i primi a non volere una siffatta legge, che può soltanto ostacolare una effettiva politica di rinnovamento economico nel nostro paese.

Poi, alla fine dell'articolo 2, c'è l'unica disposizione normativa di questa legge: l'obbligo della relazione annuale al Parlamento. Sì, questa è davvero una disposizione nuova. Ci sono già svariate relazioni in materia economica che il Governo è tenuto a presentare al Parlamento. Riteniamo che, non soltanto per economia di lavoro e di procedure, ma anche per coerenza, per evitare discontinuità e qualche volta contraddizioni, per evitare scompensi, meglio sarebbe unificare, dire che nella esposizione economica e finanziaria, nella relazione previsionale devono essere inclusi questi elementi. Comunque, se volete una quinta esposizione ministeriale, fatela pure; ma se vogliamo stabilire una esposizione di questa natura, la sede propria per farla è quella certa legge sul Ministero del bilancio e della programmazione economica, se la deve fare il ministro del bilancio.

Non so, forse a questo punto l'onorevole ministro del bilancio si sente a disagio. Non è che io voglia proporre che la faccia lei; se preferisce che la faccia l'onorevole Colombo, lo capiamo benissimo. Si può attribuire al Ministero del tesoro anche quella. Ma bisogna dirlo qual è il ministro che la fa, bisogna dirlo qual è il ministro cui compete questo compito, in quale forma debba essere fatta, come deve essere stabilita: o nella legge sul Ministero del bilancio e della programmazione, o nella legge sulle procedure per la formazione del piano; bisogna dirlo, e fissarne le modalità e procedure, perché questa norma, d'altronde, per diventare effettiva deve essere integrata con le modalità di esecuzione.

In ogni caso, poi, questa sola norma non vale precisamente quel che dice il titolo. Il

titolo dice: « Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 ». Tra l'altro, gli illustri relatori per la maggioranza non si sono accorti che, avendo modificato l'articolo 1, bisognava modificare anche il titolo della legge, dove saltano fuori quelle finalità e linee direttive che dall'articolo 1 invece sono state eliminate. Lo farete, d'accordo, non è una gran cosa. Se poi vi deciderete a scrivere, invece che 1965, non 1966 (che è già una bugia, perché sarebbe una legge reotrativa), ma 1967 ormai, perché prima del 1967 di applicazione del piano non si può parlare, tanto meglio.

Il riferimento lo faccio comunque per mostrare l'abisso che separa il titolo della legge dall'unica norma effettiva, nuova, dispositiva che in essa si rinviene: quella dell'obbligo della relazione annuale. Ma non è di questo che si tratta.

Un contenuto di legge, dunque, non l'hanno l'articolo 1, né l'articolo 2, né l'articolo 3.

Se effetti sono possibili, questi sono molto discutibili e probabilmente negativi; nei riguardi delle regioni sono inammissibili; nei riguardi della facoltà di atti amministrativi aventi contenuto non amministrativo sono impossibili, inammissibili; queste norme non vanno, in ogni caso, formulate così. Dunque non si tratta solo di una questione formale, non si tratta di una legge — e chiamandola tale non ci guadagniamo in prestigio — ma anche di una questione sostanziale.

Se l'interprete vorrà attribuire un effettivo contenuto normativo al documento che ci viene proposto, si aprono prospettive assai pericolose; riteniamo che sia preferibile che quelle prospettive non si aprano e che quindi non si approvi questo disegno di legge. Non è opportuno quindi approvare un atto non già incostituzionale, ma scorretto, non corrispondente al nostro ordinamento, non corrispondente al suo contenuto effettivo nella sua denominazione, nella sua intitolazione.

Che cos'è quel che abbiamo davanti? È una comunicazione del Governo in merito agli indirizzi di politica economica che esso propone al Parlamento per il prossimo quinquennio.

È questo; e discutiamolo come tale; e lo vogliamo discutere, non vogliamo che sia rinviato. Chiediamo che, accogliendo la nostra pregiudiziale, in pari tempo la Camera deliberi di iniziare la discussione subito, domani, senza ritardi. Perché vogliamo discuterlo, questo vostro indirizzo economico;

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

e vogliamo che finalmente si diradi il fumo, si buchi il pallone e la gente si accorga che dentro non c'è niente; e sia finita con questa propaganda della programmazione. E sia chiara quale programmazione — o non programmazione — voi volete. Vogliamo perciò che si discuta, ma nelle forme regolamentari corrispondenti al nostro ordinamento, alla Costituzione, al regolamento della nostra Camera.

Abbiamo di fronte una comunicazione del Governo, una comunicazione di indirizzo politico: discutiamola come tale. E la discussione, che come tale sia aperta, poi la concluderemo con i mezzi ordinari, con un voto: con un voto che, signori della maggioranza e del Governo, per parte nostra — vi anticipiamo già — sarà un voto contrario. Ma per la discussione siamo d'accordo; per la discussione nei suoi termini oggettivi, nei suoi termini naturali, non per la discussione di una legge che legge non è.

Voi dite di voler fare sul serio la programmazione e noi ne dubitiamo. Ma, se volete fare sul serio, non cominciate con un artificio, con una finta. La cominciate male, la vostra politica programmatoria, se davvero la volete iniziare spacciando per legge quello che legge non è, presentandola al Parlamento, oggi, in una forma che non corrisponde alla sua effettiva sostanza. Cerchiamo di rimettere le cose a posto e discutiamo quello che voi ci presentate e che voi stessi, signori del Governo, avete rielaborato dinanzi alla Commissione bilancio. Discutiamolo nel testo della Commissione bilancio. Nulla impedisce che, di fronte a materia di tale gravità, le Commissioni svolgano un lavoro preparatorio per la discussione in aula. Non è abnorme, questo. È bene che sia avvenuto; è bene anche che — raccogliendo sottobanco le indicazioni del Governo, che non ha voluto dire che ritirava il suo testo e ne ripresentava uno nuovo — la Commissione bilancio abbia, d'accordo col Governo, rimaneggiato l'allegato e aggiornato i dati. Adesso abbiamo un testo, rielaborato dalla Commissione, delle comunicazioni del Governo presentate come allegati 1 e 2 al disegno di legge originario: discutiamo di quello.

Ma per parte nostra, noi ci opponiamo a che si discuta come legge quello che legge non è, qualcosa cioè che non ha nulla a che fare con una legge, che anche in questa sua apparenza è soltanto fumo, soltanto pericolo, è soltanto equivoco, è soltanto inganno. Siamo chiari, mettiamo da parte la legge, e discutiamo, signori, la vostra politica economica. (*Applausi all'estrema sinistra*).

ALMIRANTE. Chiedo di parlare per una questione pregiudiziale, diversamente motivata da quelle ora svolte dagli onorevoli Bozzi e Luzzatto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALMIRANTE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, con vostro generale sollievo devo dichiarare che, poiché gli onorevoli Bozzi e Luzzatto hanno sviluppato argomenti che largamente erano contenuti — e ne sono lieto — nel modesto parere di minoranza che, a suo tempo, ebbi l'onore di presentare alla Commissione affari costituzionali e poi alla Commissione bilancio, non svolgerò un lungo intervento, ma mi limiterò a indicare nell'essenziale i motivi che hanno indotto il nostro gruppo, non da questo momento, a presentare correttamente una richiesta per la improponibilità e per il riconoscimento di incostituzionalità di questo disegno di legge.

Vorrei cercare di cogliere, forse ingenuamente, questa occasione per un tentativo di colloquio, pensando — ancora dopo tanti anni — che questo possa essere il luogo non soltanto degli scontri, ma anche dei colloqui, allo scopo di vedere di comprenderci, se non altro. E mi permetterò, signor Presidente, senza disturbarla a lungo, di richiamare, un momento più in là, la sua particolare attenzione sulla nostra tesi di improponibilità e mi permetto subito di richiamare la particolare attenzione del signor ministro del bilancio sulla nostra tesi sulla incostituzionalità e anche improponibilità di questo disegno di legge.

Vorrei tentare di chiarire, infatti, che, nel momento stesso in cui noi assumiamo queste posizioni pregiudiziali, non soltanto non intendiamo dichiararci preconcepi avversari della programmazione, di qualsiasi specie e forma di programmazione — salvo esaminarne naturalmente nel merito gli aspetti — ma, al contrario, noi vogliamo riaffermare quella che riteniamo essere una nostra rispettabile tradizione al riguardo.

I miei colleghi, che avranno la possibilità di parlare più a lungo nella discussione generale a nome del Movimento sociale italiano, se alla discussione generale si arriverà, come ovviamente non mi auguro — ma le illusioni di convincimento sono così scarse in questa aula che è presumibile che la maggioranza finirà per imporre la sua volontà anche e soprattutto a questo riguardo — chiariranno ancora meglio questo punto di vista, che però desidero ribadire qui, perché questo è il pri-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

mo nostro intervento in questo dibattito, che avrebbe dovuto assumere proporzioni storiche — anno I, giorno I — e probabilmente invece andrà scolorendosi, soprattutto perché viene un poco inabilmente collegato a talune scadenze politiche o partitiche, che avrebbero dovuto essere considerate dai rappresentanti del Governo come cosa non assimilabile a discussioni serie di questa specie.

Signor ministro, vorrei dirle che abbiamo esaminato il disegno di legge e gli allegati nello stato d'animo di chi vorrebbe che l'economia italiana passasse dalla fase anarchica e caotica a una fase organica e di programmazione. Proprio in questo stato d'animo abbiamo il dolore di rilevare, signor ministro, che non solo questo strumento non è quello adatto, ma, al contrario, esso può rendere ancora più caotica la già caotica situazione della nostra economia e, più vastamente, la già caotica situazione della nostra amministrazione, della nostra legislazione, la già caotica o per lo meno incerta e spesso contraddittoria situazione che nel nostro paese caratterizza i rapporti tra legislativo ed esecutivo o addirittura i rapporti tra l'esecutivo considerato come volontà politica e l'esecutivo considerato come attuazione amministrativa di una volontà politica. Vorrei dirle, signor ministro, sempre su questa base di tentato colloquio, che noi avremmo gradito che il Governo si rendesse conto almeno di un dato di fatto, cioè che la parte essenziale del dibattito sulla programmazione è proprio questa. Quello che si potrà discutere, se le pregiudiziali saranno respinte, nei prossimi giorni, avrà in linea obiettiva assai minore importanza del problema che in questo momento e in questo modo stiamo per decidere.

Ed è a questo punto che mi permetto di richiamare, con particolare intensità e con tutta la cortesia e il rispetto possibili, l'attenzione del Presidente della Camera.

Voglio prendere sul serio l'impegno del Governo a dare luogo a una economia programmata, ad attuare finalmente taluni precetti fondamentali della Costituzione, tra cui quello risultante dall'articolo 41.

Si tratta di un impegno di governo? No, il Governo ci dice che non si tratta di un impegno di governo, ma di un impegno del Parlamento; cioè che non si tratta di un impegno che il Governo voglia legare alla sua vita, perché altrimenti avrebbe scelto la via che noi suggeriamo, la via della mozione, la via della dichiarazione o del voto di fiducia su un determinato programma. Il Governo vuole che il Parlamento assuma un impegno più

vasto. Vedremo poi se ciò sia compatibile con la Carta costituzionale; però prendiamo atto di questa posizione politica. In qual momento, signor Presidente, onorevole ministro, si decide se questo possa essere davvero un impegno di legislatura, vorrei dire istituzionale, un impegno di governo, non intendendo con la parola governo questa particolare compagine, ma l'istituto? In quale momento si decide se questo possa essere o no un impegno del Parlamento, se questo sia un programma economico nazionale o una legge come tutte le altre, o ancora più precaria, nelle sue prospettive di vita, di tante altre?

È questo il momento della decisione. E proprio per volontà del Governo, il quale poteva scegliere altre strade ed ha scelto questa, ha voluto solennizzare nella forma della legge il primo piano quinquennale di sviluppo. Il vero dibattito è quello che si svolge in questo momento, anche se, per contingenze di carattere politico e partitico, si svolge un po' frettolosamente e senza probabilmente quella attenzione non del Parlamento, ma della pubblica opinione che essa meriterebbe.

Intendo dire, onorevole ministro, che se per avventura coloro che sostengono la nostra tesi o tesi simili alla nostra, cioè la tesi dell'improponibilità e dell'incostituzionalità, avessero ragione, le conseguenze si avverterebbero nel paese, e di riflesso nel Parlamento, esattamente per la stessa durata di tempo nel corso della quale avrebbero dovuto e dovrebbero avvertirsi le conseguenze benefiche di questa legge se noi avessimo torto. E non per anni, ma addirittura per legislature, noi ci porteremmo addosso le conseguenze di un lavoro malamente iniziato, qualora sia malamente iniziato.

Ed allora vale la pena di studiare il problema attentamente, senza paraocchi, fuori delle posizioni preconcepite, delle posizioni rigide di maggioranza o di minoranza, per chiederci, senza usare o usando il meno possibile vocaboli tecnicamente preziosi, in sostanza che cosa accadrà il giorno in cui questa legge dovesse eventualmente essere promulgata.

Signor Presidente della Camera e onorevole ministro, si studierà una forma speciale di promulgazione oppure si userà la consueta formula: «È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato»?

Io ho l'impressione che si userà la rituale formula. Non credo che il Presidente della Repubblica sarà indotto a servirsi in questa occasione di una formula diversa. E se questa

formula verrà adottata, che cosa accadrà il giorno dopo?

Voglio fare un esempio pratico, molto banale, probabilmente pedestre, ma non è a titolo polemico che lo faccio: è per cercare di sapere e cercare di farmi capire.

Il comitato di studio che l'onorevole ministro del tesoro ha costituito presso il suo Ministero potrà essere rispettoso della formula di promulgazione di questa legge? O per il fatto stesso di esaminare fuori del piano questi stessi problemi e di esaminarli accanto all'esecutivo ed influendo o tentando di influire sull'esecutivo, che invece dovrebbe essere chiamato puramente e semplicemente ad eseguire questa legge, quel comitato rientrerà nell'ordine giuridico costituzionale legislativo o ne sarà fuori? Saranno dei fuorilegge i componenti di quel comitato e chiunque altro in sede governativa (posso alludere, per esempio, all'onorevole ministro del tesoro, riferendomi a sue ripetute ed anche recenti dichiarazioni programmatiche o previsionali; posso riferirmi al governatore della Banca d'Italia, facendo riferimento alle sue reiterate relazioni anch'esse programmatiche o previsionali) assuma atteggiamenti non coordinabili con le previsioni del piano, che oggi sono previsioni, ma che domani saranno norme di legge che dovranno essere rispettate e fatte rispettare come leggi? Ella mi risponderà di no, lo so benissimo.

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Certamente, le rispondo di no e le spiego anche il perché: non si approvano per legge le previsioni.

ALMIRANTE. La ringrazio moltissimo, onorevole ministro, perché, se è così, sono pronto a ritirare la pregiudiziale. Cioè ella mi dice che gli allegati non si approvano per legge; però le previsioni di cui sto parlando sono negli allegati.

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. C'è l'articolo 1 che chiarisce le cose.

ALMIRANTE. Onorevole ministro, parleremo dell'articolo 1 ed io sono lieto che il colloquio, come io desideravo, si possa svolgere su questo piano. Vedremo anche l'articolo 1 e quello che esso stabilisce.

Intanto ella ha detto una cosa molto importante ed io ne prendo nota: le previsioni non si approvano per legge. Allora, quando arriveremo alla discussione degli allegati e degli emendamenti agli allegati, estrarremo tutto ciò che è semplicemente previsionale. E

sa che cosa faremo in quel momento? Faremo ciò che uno studioso socialista vi ha consigliato. Io rileggo — perché sono dati che mi sono già permesso di richiamare all'attenzione della I Commissione della Camera — ciò che un vostro studioso, il professor Giovanni Ferrara, ha scritto su *Mondo operaio*: « La lettura del programma fa balzare evidente la discrasia tra la necessità costituzionale e politica di approvare per legge il piano » (è d'accordo con voi, come è ovvio: è un socialista) « e la configurazione del documento approvato in Consiglio dei ministri. Tale discrasia sarebbe insormontabile se si volesse approvare per legge il documento stesso nella sua formulazione discorsiva. Ma il problema non può essere affrontato in questi termini. Il documento approvato dal Consiglio dei ministri è traducibile in termini legislativi, nelle espressioni rigorose del linguaggio normativo ».

Se, dunque, la sua cortese interruzione ha voluto dirci — ne saremmo veramente felici — che ella si appresta a tradurre gli allegati del disegno di legge in termini giuridici, togliendo tutto ciò che è previsionale e quindi non può essere approvato per legge, non può essere promulgato per legge, non può avere valore di legge, non può rappresentare un impegno legislativo, lasciandovi invece quello che si presenta sotto il rigore di una norma giuridica — e riconosciamo che qualche cosa da lasciare vi è —; in altre parole, che ella ritiene di poter togliere di mezzo tutto quello che per legge non può essere approvato, e che pensa che il Parlamento per legge debba approvare soltanto ciò che non è previsionale o profetico, ma si riferisce a termini rigorosamente giuridici, e quindi ad atti normativi che possano valere come fonti di diritto verso tutti, noi siamo perfettamente d'accordo e ritiriamo la pregiudiziale. Attenderò con molto rispetto e soprattutto con grande interesse che ella voglia chiarire successivamente, come ha promesso di fare, la sua affermazione. Può darsi che io abbia capito male; comunque rilevo che, quando ella dice che ciò che è previsionale negli allegati al programma non può essere approvato per legge, dice cosa che io interpreto così come mi sono permesso di interpretarla, e che mi pare un po' difficile poter interpretare in guisa diversa.

Onorevole ministro, in sostanza, questo le volevo dire. Devo ripetere che, come ella stesso ha detto or ora, questa è per lo meno una legge — lo vorrà riconoscere — diversa nel suo contenuto, nei suoi aspetti anche formali da tutte quelle che finora il Parlamento ita-

liano ha approvato? Non solo ella non lo nega, ma ne mena vanto, e a ragione: *incipit novus ordo*, comincia qualche cosa di nuovo. E perché non dovrebbe cominciare qualche cosa di nuovo? Noi siamo d'accordo che qualche cosa di nuovo possa cominciare! E se ella, onorevole ministro, avrà il merito, in questa Italia stantia, di innovare, gliene saremo grati.

Ma per innovare bisogna imboccare le strade che consentano di innovare. Si vuole innovare in quel che concerne non soltanto la programmazione dal punto di vista istituzionale — ed è questo l'argomento di cui stiamo parlando —? Si innovi, ci sono le strade, nulla vieta di modificare la nostra Carta costituzionale in quegli articoli che sono in evidente contrasto con le forme in cui questa legge ci viene presentata. Ho letto che uno dei relatori per la maggioranza osserva che non dobbiamo essere troppo rigoristi, noi dell'opposizione, nel giudicare dal punto di vista formale questo disegno di legge, perché si tratta di innovare: *de iure condendo*. Allora, *de iure condendo* dal punto di vista costituzionale, si innovi dal punto di vista costituzionale. Si ritiene di poterlo fare quando uno Stato straniero chiede o pretende dallo Stato italiano di modificare l'assetto interno di una nostra provincia: come nel caso della provincia di Bolzano e delle richieste, delle pretese dell'Austria. Qui invece sono le categorie economiche, le categorie sociali le quali possono anche chiedere che la Costituzione italiana venga riveduta nell'interesse comune: si potrebbe forse, anzi, si potrebbe certamente, per quel che ci riguarda, raggiungere una volta tanto il superamento degli sbarramenti tra Governo ed opposizione; si potrebbe raggiungere l'unanimità o, comunque, si potrebbe una volta tanto lavorare, persino in questo Parlamento, tutti insieme, per studiare davvero la situazione economica e sociale del nostro paese a vent'anni dalla fine della guerra, e della guerra civile; ma il Governo da un lato dice di voler intraprendere una nuova via, poi vuole intraprenderla con i vecchi panni indosso, stretto da vincoli e da ceppi che lo stringono e lo costringono e che voi non superate eludendoli o dimenticandoli.

Ecco, cordialmente parlandole, signor ministro, e in uno spirito di collaborazione polemica, devo farle osservare che è un fuor d'opera da parte vostra, per i fini che dichiarate di proporvi (noi riteniamo che ve li proponiate sul serio in questo caso) il volersi regolare in questa guisa. Non ho bisogno, di-

cevo, di insistere sulle tesi che abbiamo avuto l'onore di sostenere, che sono state ripetute dagli illustri colleghi che mi hanno preceduto e che mi pare siano di tutta evidenza, vorrei dire quasi di tutto riposo.

Non è una legge questa che rientri nell'ordine costituzionale italiano, così come noi abbiamo la possibilità di conoscerlo e di interpretarlo. Non è certamente, per i motivi che ampiamente sono stati illustrati, una legge formale o di approvazione, non è una legge-delega. Un momento però, onorevole ministro. Quando in Commissione affari costituzionali e poi in Commissione bilancio ebbi occasione di rilevare che non può trattarsi di una legge-delega e che sarebbe estremamente pericoloso che il Governo la considerasse, anche in prospettiva, come una specie di legge-delega, vi fu una netta e chiara denegazione da parte dei rappresentanti del Governo e della maggioranza. Ero però presente giorni or sono qui in aula quando, discutendosi di ben altri problemi — i cantieri di Trieste — ella ebbe a fornire all'estrema sinistra una precisazione che non mi sembra abbia precisato gran che — mi scusi — in ordine a una dichiarazione del suo collega ministro Mariotti. Ecco, se ella avrà la cortesia di rispondere anche a questo riguardo, io le sarò molto grato, perché il ministro Mariotti, se non erro, in una sua recente dichiarazione ha affermato che non è affatto detto che il piano, nella sua esecuzione legislativa, debba venire tutto e in tutti i suoi aspetti settoriali dinanzi alle Camere, perché può darsi che taluni aspetti e settori del piano, a cominciare da quello sanitario e ospedaliero, potrebbero essere concordati o deliberati (non ho ben capito e quindi mi scuso se uso per avventura formulazioni inesatte) in sede di CIPE, in sede governativa. Ella diede l'altra sera una precisazione, e confesso di aver capito male o di non aver capito abbastanza, di non essere stato sufficientemente rassicurato, perché se poi la possibilità di delega cacciata ufficialmente e vorrei dire istituzionalmente dalla porta rientrasse dalla finestra e apprendessimo di aver delegato, senza volere, l'esecutivo ad agire in determinati settori senza ricorrere al Parlamento per l'approvazione di norme legislative, evidentemente si creerebbe un conflitto di notevole gravità. E questa, onorevole Presidente della Camera, è un'altra riprova della delicatezza del dibattito, sia pure piuttosto rapido e convulso, che si sta svolgendo in questo momento.

Quanto all'altra tesi, che non possa trattarsi di una legge-cornice o di una superlegge,

osservo che pure tale tesi è stata ampiamente sostenuta e anche a questo riguardo abbiamo ricevuto assicurazioni da parte dei rappresentanti del Governo e della maggioranza nelle Commissioni nelle quali si è discusso il problema. Anche qui però le assicurazioni e i chiarimenti non ci sembra siano stati sufficientemente espliciti, non tanto da parte dei rappresentanti del Governo quanto da taluni rappresentanti della maggioranza, ai quali sembra che più che l'idea, il miraggio di una legge-cornice, di una superlegge, della superlegge delle superleggi non dispiaccia del tutto. Siamo attenti, onorevole ministro, perché, se per avventura potesse essere questo il senso anche riposto o lontano della norma che stiamo esaminando sul piano costituzionale, ci sarebbe davvero uno stridente contrasto con l'articolo 117 della Costituzione, il quale, in ordine alle leggi-quadro, formula una ipotesi che è la sola, se io non sbaglio, che nella nostra Costituzione sia formulata. Quella formula concede al Parlamento nazionale la potestà di emanare leggi-quadro, nel quadro per l'appunto delle quali possano operare i parlamenti regionali a statuto ordinario; e sappiamo che anche alle regioni a statuto speciale, entro certi limiti, la stessa potestà viene concessa.

Se invece in questo momento il Parlamento nazionale dettasse a se medesimo una superlegge nel quadro della quale, in questa stessa legislatura o in altre, il Parlamento dovesse legiferare, si sarebbe davvero fuori dalla Costituzione.

E non sembri (signor ministro, la ringrazio per i suoi cenni di diniego che vogliono essere cenni di assicurazione) che il fatto che io riproponga in questo momento un tema di tal genere abbia il sapore soltanto di ripetizione inutile di ciò che è già stato detto da altri ed era stato detto da noi nelle Commissioni competenti. Ho rilevato anche nelle relazioni scritte della maggioranza una certa propensione per tesi per cui questa legge rappresenterebbe, se non una vera e propria legge-quadro, l'introduzione però nel diritto italiano di istituti che possono portare verso le leggi-quadro, che sono proprie — come tutti sanno —, per esempio, del diritto germanico. Ecco, non vorrei che ci si muovesse in quella direzione, anche perché non dobbiamo dimenticare — ripeto — che, per disgrazia (diciamo), per fortuna (dite voi), lo Stato italiano è uno Stato regionale e, legiferando in Parlamento nazionale, non ci possiamo (non vi dovete soprattutto voi) dimenticare degli inevitabili gravissimi conflitti di cui voi stessi in questo

modo verreste a porre le premesse nei confronti dei parlamenti o degli esecutivi regionali.

Avendo accennato appena alle regioni, grosso problema cui è stato fatto riferimento anche dai colleghi che mi hanno preceduto, devo dire che, invece, in questa sede non intendo affrontarlo dal punto di vista costituzionale perché mi permetterò, signor Presidente, di chiedere la parola nel corso della discussione generale (se arriveremo alla discussione generale) per trattare, dal nostro punto di vista, in particolare del titolo III, vale a dire soprattutto dei problemi attinenti ai rapporti fra la programmazione nazionale e le regioni.

In altri termini, non credo che, almeno dal nostro punto di vista, il problema dei rapporti fra programmazione e regioni sia tanto un problema di carattere costituzionale, quanto un problema di carattere politico, economico e sociale, che deve essere esaminato e approfondito senza correre il rischio di vedere respinte le proprie tesi da una votazione pregiudiziale (essa sì in questo caso) preconcetta e contraria, in fin dei conti, agli interessi obiettivi di un dibattito sereno.

Riassunte così le ragioni in nome delle quali ci siamo battuti sin dal principio per sostenere le tesi di incostituzionalità, io mi permetto (avviandomi rapidamente a concludere questo mio intervento), perché questo credo sia utile proprio ai fini del colloquio, del dibattito, di rispondere qualche cosa a talune obiezioni che, contro le tesi della improponibilità e della incostituzionalità, sono state affacciate dagli onorevoli relatori per la maggioranza.

Cito talune affermazioni, che mi sembrano singolari o scarsamente fondate, alle quali mi permetto di contrapporre (mi perdonino gli onorevoli relatori) alcune nostre brevi considerazioni. Nella relazione firmata dagli onorevoli Curti e De Pascalis, in una parte (pagina 25) in cui si risponde alle nostre contestazioni sulla improponibilità e sulla incostituzionalità, leggo che, qualora le nostre perplessità venissero accolte, « non solo questo, ma nessun programma economico ipotizzabile realizzerebbe la fattispecie dell'articolo 41, terzo comma ». Io vi chiedo il perché. E non ve lo chiedo neppure in termini costituzionali, ma ve lo chiedo nei termini del comune buonsenso e della pratica legislativa. Per quale motivo? L'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, statuisce, come tutti sanno, una riserva di legge a proposito di programmazione economica. Noi siamo assoluta-

mente d'accordo circa l'interpretazione dell'articolo 41 nel senso che detto articolo non soltanto autorizza, ma addirittura impone in qualche modo, o suggerisce (ecco: suggerisce, se vogliamo esprimerci più cautamente) una programmazione economica nazionale per legge.

Ma ciò non significa che l'articolo 41 statuisca che una legge siffatta debba realizzare quell'articolo. Anzi, sulla base dell'articolo 41, sulla base di una norma che, almeno ai fini interpretativi, può essere assunta come norma di una certa o di una fondamentale importanza, sulla base della tanto volte richiamata sentenza n. 35 del 1961 della Corte costituzionale, noi abbiamo piuttosto chiara la strada lungo la quale la Corte costituzionale vuole che ci si muova.

La Corte costituzionale, e non ripeterò cose dette e ridette, ha rilevato — e si trattava in quei casi di piani puramente settoriali, ma il rilievo può valere forse a maggior ragione trattandosi di un programma economico nazionale — che i piani settoriali presentati alla sua attenzione attraverso precedenti norme di legge particolari in tanto erano dal punto di vista costituzionale non approvabili o degni di essere emendati o riveduti, in quanto non erano sufficientemente precise, non erano sufficientemente circostanziate, non erano sufficientemente chiare non soltanto le direttive di carattere generale ma le norme particolari; non erano cioè sufficientemente indicative le cifre stesse, mentre gli obblighi giuridici, nascenti per gli enti e per le singole persone da quei piani settoriali, erano talmente indeterminati da poter dar luogo a pesanti incertezze nel diritto.

E allora, quando noi diciamo che questa legge è improponibile perché incostituzionale, non solo non vogliamo ottenere il risultato che si renda impossibile la realizzazione del contenuto dell'articolo 41, ma vogliamo soltanto dire: procedete per legge, ma in maniera diversa. Chi vi vieta di presentare, come correttamente avreste dovuto fare e come correttamente potreste ancora fare (e in questo caso non mi rivolgo ai relatori, ma al Governo), di presentare subito, dato che gli studi da molti anni sono in corso, che gli esperti da molti anni lavorano, che le commissioni più o meno « gettonate » da molti anni stanno funzionando (bene o male, non so), un insieme di disegni di legge preceduto o accompagnato da una relazione economica di carattere generale? Nella relazione economica di carattere generale avreste indicato i fini, con il primo insieme di disegni di leg-

ge avreste potuto gettare le basi di una seria legislazione.

Non si dica che in tal modo non si avrebbe una legislazione unitaria ma frammentaria, perché ad una legislazione frammentaria si arriverà (lo dite voi stessi) attraverso le numerose norme, se così possiamo chiamarle, del piano di sviluppo quinquennale in cui rinviate alle leggi che dovranno essere presentate da questo o da successivi Governi.

Siccome quindi alla frammentarietà legislativa nell'unità del programma si arriverà, noi non riusciamo a capire perché non siate partiti da posizioni di questo genere, cioè dalla presentazione di una serie di disegni di legge che avessero le caratteristiche formali e sostanziali dei disegni di legge, per arrivare quindi, nel quadro di una indicazione programmatica, politica ed economica di carattere generale, a statuire obblighi che fossero delle vere leggi e non soltanto previsioni o profezie o definizioni più o meno incerte.

Non mi sembra dunque che questa vostra argomentazione, che è quella sulla quale mi pare maggiormente vi appoggiate nel contro-battere le nostre affermazioni, abbia seria validità.

Ma vi è un'altra affermazione discutibile, onorevoli Curti e De Pascalis, nella parte in cui ci onorate di una risposta. A pagina 26 leggo: « Se dunque il programma è parso discutibile perché non contiene norme ma cifre-indici e percentuali, occorre sottolineare che questo non è un difetto di normazione ma un carattere che gli è peculiare in quanto programma ».

Chiedo scusa. Ma noi non discutiamo il programma perché non contiene norme ma cifre, lo criticiamo perché contiene cifre cervelotiche o inesatte e dichiarate tali da voi stessi. Ed ancora una volta questo rilievo non va ai relatori, ma va ad essi come esponenti della maggioranza e va al Governo.

Quante volte le cifre previsionali contenute nel piano o nel programma sono state smentite o rettifiche o rifatte; e non soltanto le cifre come risultato di determinate operazioni di computo, ma addirittura i metodi stessi attraverso i quali a determinati computi si perviene? Quante volte, anche di recente, addirittura per il calcolo dell'incremento del reddito nazionale, queste cifre sono state sottoposte a revisione? Questo noi criticiamo; non che vi siano cifre, ma che non siano numeri riferentisi a determinati impegni, così come accade per le leggi di approvazione del bilancio; che siano cifre, il più delle volte, quasi sempre, come è logico trattandosi di un

programma di questo genere, puramente previsionali. Ci sembra dunque che l'argomento si ritorca contro di voi.

Altra vostra affermazione che noi non ci sentiamo di condividere è questa: « Un programma approvato per mozione o per ordine del giorno avrebbe, nella migliore delle ipotesi, l'effetto di vincolare sia politicamente che giuridicamente soltanto il Governo in carica e la sua maggioranza parlamentare; e pertanto non potrebbe in nessun caso essere assunto come valido parametro ai fini della verifica della compatibilità delle spese pluriennali », ecc.

Signor ministro, vorrei toglierle una illusione, se per avventura ella la coltiva ancora. Crede proprio che, se la legge di programma sarà approvata, essa, in quanto approvata, vincolerà questo Parlamento sino alla fine della legislatura e addirittura i parlamenti delle future legislature? Chi glielo ha detto? O questa è una superlegge, una legge quadro, e voi negate che lo sia; oppure questa è una legge che, come voi affermate (noi riteniamo non sia, ma voi lo affermate nel momento in cui chiedete al Parlamento di approvarla) come tutte le altre, ed allora essa avrà esattamente il destino di tutte le altre, vincolerà cioè il Parlamento e il Governo fino a quando non sarà modificata da leggi successive. Siccome non è legge costituzionale, non è legge delega, non è una superlegge, e voi la presentate come legge ordinaria, nulla vieterà a questo Parlamento, alla vostra stessa maggioranza parlamentare di modificare in tutto o in parte gli impegni, se ve ne sono, gli obblighi, se ve ne sono, che da questa legge derivano.

Questo è un dato di fatto. Chi impegnate in tal guisa? Supponete (ed è una supposizione che fa piacere a noi, a voi no) che l'attuale Governo vada in crisi dopo l'approvazione di questa legge (noi vorremmo che vi andasse subito, naturalmente; comunque questa seconda ipotesi ci è sempre più gradita dell'altra, che questo Governo non vada in crisi affatto) e che un altro governo sorga con diversa maggioranza, con diversa impostazione. Qualcuno vieterà, il signor Presidente della Repubblica, i signori presidenti delle Assemblee legislative vieteranno forse alla nuova eventuale maggioranza di dar luogo ad una modifica anche globale, o per lo meno parziale, settoriale di questi impegni giuridici? Che cosa ci venite dunque a raccontare, che vi è necessità di una legge per impegnare? Chi? Questa legge, avrà il destino di tutte le altre, se sarà effettivamente approvata come una legge.

Concludo riferendomi ad altra affermazione di uno dei relatori per la maggioranza che ha espresso un parere in Commissione. L'onorevole Carcaterra ha scritto: « In conclusione, se volesse ricorrersi ad una immagine, si direbbe che l'attuale disegno di legge si presenta come una sorta di costituzione flessibile della politica economica, sociale e finanziaria dei prossimi 5 anni ».

Quanto è bello! Non più il « libro dei sogni » di fanfaniana memoria, ma una costituzione flessibile. Se questa legge dunque verrà approvata (lo dice uno dei relatori della maggioranza) accanto alla Costituzione rigida avremo una costituzione flessibile e limitata alle materie economiche! Vi è veramente da compiacersi della serietà delle impostazioni della maggioranza e del Governo che, alla stregua di queste e tante altre dichiarazioni, il dibattito sulla programmazione, nella stampa e nel Parlamento, ci ha finora regalato. Pertanto signor ministro, mi duole, ma non possiamo che confermare la nostra eccezione di improponibilità e di incostituzionalità. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Sulle eccezioni preliminari di incostituzionalità e sulle eccezioni pregiudiziali, seguendo una prassi ormai consolidata, darò la parola ad un rappresentante per ogni gruppo.

DI PRIMIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI PRIMIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è incontestabile che il disegno di legge che sta dinanzi alla Camera pone seri problemi, non fosse altro che per la novità della materia, almeno per quanto riguarda l'aspetto legislativo. Per quanto concerne la dottrina, la questione è stata discussa ampiamente, e l'opinione, che riscuote i maggiori consensi tra la dottrina costituzionalista più accreditata, è che piani e programmi economici, secondo le previsioni della Costituzione, devono essere approvati con legge.

Devo rilevare in primo luogo che non tutti gli argomenti, che sono stati portati dai colleghi che mi hanno preceduto, contro la costituzionalità del disegno di legge, o contro la sua proponibilità (ritenendo superata la questione di costituzionalità, così come è accaduto per il gruppo socialista di unità proletaria) sono di carattere giuridico-costituzionale. Per esempio, non riterrei di carattere giuridico-costituzionale l'argomento portato dall'onorevole Bozzi, relativo alla carica tecno-

cratica che esisterebbe in ogni processo di programmazione e di pianificazione economica.

Sappiamo benissimo queste cose: nei processi di programmazione economica l'elemento tecnico gioca un ruolo notevole; ma il compito del Governo, che voglia attuare un processo di programmazione di carattere democratico, consiste soprattutto nel resistere recisamente a queste spinte, facendo del Parlamento l'organo fondamentale e decisivo della elaborazione della politica di programmazione economica, e apprestando gli altri strumenti di carattere democratico capaci di contenere ogni possibilità di prevaricazione di carattere tecnocratico.

D'altra parte, è evidente che questa sottile distinzione tra eccezione di incostituzionalità ed eccezione di improponibilità, almeno sul piano della procedura parlamentare, non ha significato. A mio giudizio, per quanto riguarda il nostro Parlamento, un progetto di legge in tanto è improponibile in quanto urta contro qualche principio della nostra Carta costituzionale. Quindi ritenere che ci sia la possibilità di dare per ammesso che è stata superata la eccezione di costituzionalità per poi rifugiarsi (lo vedremo ancora meglio quando approfondiremo questo punto) nella eccezione di improponibilità, è mettersi fuori dal nostro regolamento.

In sostanza che cosa si vuol dire quando si afferma che questo disegno di legge è improponibile? Si afferma cioè che questo disegno di legge non conterrebbe norme legislative e si fa con questa affermazione, in fondo, una specie di tautologia, cioè si dà per ammesso quel che effettivamente bisogna dimostrare.

Innanzitutto vorrei domandare ai miei contraddittori quale nozione essi seguono per definire la legge non soltanto nel suo aspetto formale, ma soprattutto nel suo aspetto sostanziale.

Ritengo, con la migliore dottrina, che la legge consista in una previsione astratta e preventiva di un determinato comportamento, di una determinata linea di condotta.

Che poi la legge sia fornita di una determinata sanzione o preveda qualche altra conseguenza di carattere giuridico, questa è una questione del tutto secondaria. Ai fini della determinazione di che cosa sia una legge, bisogna guardare al suo contenuto sostanziale, alla sua essenza, alla sua portata.

Da questo punto di vista non ha alcun significato, per esempio, la distinzione tra legge sostanziale e legge formale, considerando

la legge di approvazione del piano come « sostanziale », e quella di approvazione del bilancio come « formale ».

Ripeto, affermando questo, sono con la migliore dottrina. Un costituzionalista testé mancato, Carlo Esposito, in un recente suo articolo ha affermato chiaramente che la distinzione fra legge sostanziale e legge formale non ha significato nel nostro ordinamento giuridico. Egli scriveva: « Pare completamente inesatta l'opinione, quasi pacifica in dottrina, che l'ordinamento giuridico italiano conosca una dottrina delle leggi formali e materiali e distingua leggi che hanno solo la forma di atto che crea diritto da atto che nella sostanza creerebbe diritto ». E, andando più oltre nella sua argomentazione, Carlo Esposito affermava: « In realtà, ogni atto di legislazione è contemporaneamente creazione del diritto, esecuzione delle disposizioni che precedono l'atto e ne stabiliscono gli effetti e ne determinano la natura, e implica un giudizio della propria conformità a tale regola ».

La distinzione, in sostanza, se si vuol fare — e ritengo che si possa pur mantenere — tra legge formale e legge sostanziale non è tanto in relazione al suo contenuto, ma in relazione al suo processo di formazione. Legge formale, prescindendo dal suo contenuto, è la norma approvata dal Parlamento, secondo il meccanismo previsto dalla Costituzione e disciplinato dal regolamento della Camera. Legge sostanziale è una previsione astratta che riguarda una generalità di cittadini. Tale è precisamente il regolamento, che, nel suo contenuto, prevede comportamenti di carattere generale; ma esso non viene deliberato e approvato secondo la procedura prevista per le leggi: tuttavia, riferita precisamente a questa materia, la distinzione fra legge formale e legge sostanziale non ci giova.

Come del tutto inconferenti sono gli argomenti che sono stati addotti dai colleghi avversari circa i riferimenti a legislazioni straniere. Sarebbe veramente un argomentare di scarso valore il riferirsi alle legislazioni straniere affermando che, poiché in Francia il piano viene approvato per legge, *ergo*, per necessità, anche in Italia deve essere approvato con legge. Non farò certamente un ragionamento di così scarso valore logico per sostenere una tesi che deve essere sorretta solo da argomenti attinti dalla Costituzione, pur non contestando che, sulla scelta tra la legge o altro strumento parlamentare, influisca la considerazione della situazione politica. Tuttavia il parametro fondamentale, a cui bisogna fare riferimento, per vedere se il piano

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

debba essere approvato con legge o con altro strumento parlamentare, rimane indubbiamente la nostra Carta costituzionale. È solo con riferimento alla nostra Carta costituzionale che dobbiamo vedere se il piano debba essere approvato con legge o se debba essere approvato con un diverso strumento legislativo.

Né a questo fine sono decisivi gli argomenti che possono essere tratti dall'articolo 81 della Carta costituzionale. Esattamente è stato sostenuto che nella sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale non si afferma in modo esplicito che una previsione di spesa per più anni è conforme all'articolo 81 della Costituzione, solo se essa abbia riferimento a un programma economico approvato con legge. Questo, effettivamente, la citata sentenza della Corte costituzionale non lo dice. Essa richiede soltanto che l'impegno di spesa pluriennale sia collegato a una previsione di un flusso d'entrata certo e non ipotetico. La programmazione economica, approvata con legge, è, così postulata ma non affermata dalla sentenza della Corte costituzionale.

La norma, a cui bisogna fare riferimento, prescindendo dallo spirito della nostra Carta costituzionale, è precisamente l'articolo 41. Questo recita testualmente al terzo comma: « La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

La prima questione, che si pone in relazione a questa norma della Carta costituzionale, è precisamente questa: si è voluto statuire una riserva di legge per la programmazione dei piani e dei controlli? Io ritengo che effettivamente lo scopo del costituente sia stato quello di stabilire una riserva di legge in materia di programmazione economica. Qui, infatti, non si tratta semplicemente di una determinata spesa per un determinato fine, per un determinato obiettivo, ma si tratta invece di prevedere quale sarà l'azione della pubblica amministrazione e l'azione di tutti gli operatori economici per un determinato periodo di tempo. Quindi, di necessità occorre che vi sia una previsione di carattere legislativo, la quale deve certamente stabilire — così come vedremo attraverso il riferimento preciso alla sentenza della Corte costituzionale — gli obiettivi che si vogliono raggiungere, le vie attraverso le quali si vogliono raggiungere, gli organi che sono delegati al raggiungimento di questi obiettivi, i mezzi attraverso i quali questi organi possono raggiungerli, i limiti dell'azione di questi organi, il riferimento all'attività privata. Di conseguenza

tutto questo può essere determinato soltanto attraverso una previsione legislativa.

Infatti la sentenza della Corte costituzionale, n. 5 del 1961 è esplicita al riguardo e non lascia alcun dubbio interpretativo. Del resto, se qualche dubbio interpretativo ci potesse essere, questo viene completamente superato nella sentenza n. 4 del 1964.

Nella sentenza n. 35 del 1961 la Corte costituzionale scriveva: « La volontà del costituente di condizionare alla riserva di legge la prefessione dei programmi e dei controlli relativi all'attività economica privata risulta poi rafforzata dalla considerazione dell'incidenza delle misure previste sulla libertà dell'iniziativa privata, cioè al momento fondamentale dell'attività economica, libertà che, seppure deve sempre in qualche misura essere consentita, può venire più o meno notevolmente compressa e ridotta in relazione ai fini sociali ai quali la medesima deve essere indirizzata, ma ciò sempre a seguito di precise statuizioni della legge, espressione della volontà dell'organo rappresentativo della nazione e non già in base alla mutevole facoltà del potere esecutivo ».

Quindi questa sentenza della corte costituzionale non lascia alcun dubbio circa il carattere di riserva di legge previsto dal terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione. Ogniquale volta si deve approvare un programma, un piano, questo programma, questo piano, non possono essere approvati che con legge della Repubblica.

Questa sentenza della Corte costituzionale è importante perché consente di superare anche l'eccezione di improponibilità che è stata affacciata da parte del collega Luzzatto e poi anche dal collega Almirante. Infatti si è detto: sulla costituzionalità siamo d'accordo, perché lo dice l'articolo 41, ed è difficile superare un argomento di così chiara evidenza; però, questo disegno di legge che voi ci proponete non è legge, perché la legge deve essere scritta articolo per articolo.

Quando si afferma questo, in sostanza si intende affermare che la legge deve contenere soltanto un precetto di volontà e che non possa contenere una nozione di carattere scientifico, di carattere logico, cioè che non possa contenere una definizione. Io vorrei far rilevare ai miei illustri colleghi, che sono anche avvocati o comunque giuristi, che in sostanza anche nel precetto penale, cioè nel precetto più sanzionatorio, noi enucleiamo sempre una nozione, una definizione.

Per esempio, l'articolo 640 del codice penale, riferendosi a « chiunque, con artifici o

raggiri, inducendo taluno in errore » ecc., contiene la definizione di truffa e la sua sanzione. In sostanza in ogni norma di legge, mentre è sempre compresa una nozione logica, non sempre è contenuta una diversa manifestazione, il precetto, che è una manifestazione di volontà, la quale riguarda l'organo che presiede all'attuazione della legge.

Nel caso della nostra discussione, si sono confusi due aspetti: quello che la legge è nella sua essenza e quello che è la tecnica legislativa con cui la legge si manifesta. È evidente che, in relazione al piano economico, la tecnica legislativa deve essere diversa da quella normale. Quando per la prima volta si sono approvati i piani regolatori si è fatto ricorso alle tavole. Se fosse vero che la legge deve necessariamente articolarsi in una serie di proporzioni di carattere imperativo e sanzionatorio, i piani regolatori non avrebbero mai potuto essere approvati, o, comunque, non si sarebbero mai potuti approvare con riferimento all'allegato, che è un disegno che indica le varie zone, il vario modo di utilizzazione del suolo cui il piano stesso si riferisce.

In sostanza la tecnica legislativa è uno strumento che bisogna applicare al fine che si vuole raggiungere. E quando si tratta di approvare la programmazione economica quinquennale, è evidente che la tecnica legislativa deve essere adattata a questo determinato fine, a questo determinato obiettivo.

Nella programmazione economica v'è innanzitutto un'elencazione di fini; e inoltre un'elencazione di direttive, di previsioni di carattere economico, di strumenti, di poteri attribuiti alla pubblica amministrazione, dei limiti di questi poteri. Questi obiettivi non possono essere raggiunti se non attraverso una forma di carattere discorsivo-logico, che indubbiamente rappresenta una novità sul piano della tecnica legislativa. Ma il fatto che vi sia una novità sul piano della tecnica legislativa non deve assolutamente indurre a ritenere che non ci troviamo dinanzi ad una legge.

Queste cose sono state già precedentemente affermate dalla citata sentenza della Corte costituzionale: « In concreto — dice la sentenza della Corte costituzionale — occorre la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi che sono stabiliti e per esercitare i controlli. In concreto talvolta la legge stessa determinerà col programma le finalità,

fisserà i criteri di attuazione, gli organi pubblici e le delimitazioni dei poteri degli organi, l'estensione della libertà. Altra volta sarà opportuno che la legge approvi semplicemente un programma o piano separatamente formato nei suoi particolari, ma discusso con la legge stessa ed allegato alla medesima e quindi di essa facente parte integrante, salvo a modificare con legge questa legge di approvazione oppure quando circostanze di tempo lo richiedano ».

Quindi praticamente la sentenza della Corte costituzionale viene semplicemente ad affermare che è possibile approvare con legge un piano e non è difforme da una corretta tecnica legislativa approvare una legge, cui sia allegato un piano in cui sono previsti gli interventi che lo Stato intende compiere nel periodo considerato dalla legge, le forme di questi interventi, le finalità che si vuole raggiungere, gli strumenti, i mezzi e gli organi con cui queste finalità vengono raggiunte. Ebbene, il disegno di legge sottoposto al nostro esame rimane in questo ambito.

Un'altra domanda si sono posti i nostri colleghi per contestare che il provvedimento si colloca nell'ambito della Carta costituzionale italiana: quali sono i destinatari del provvedimento stesso? Prescindendo dal fatto che esso riguarda tutta la collettività nazionale, si può rispondere che il primo destinatario della legge d'approvazione della programmazione economica è il Governo stesso; in secondo luogo sono gli operatori pubblici, e, indirettamente, anche gli operatori economici privati.

Il Governo viene preso in considerazione sotto un duplice profilo: sia come organo amministrativo, e quindi come rappresentante generale della pubblica amministrazione, sia come organo il quale, nella sua alta attività politica, può prendere iniziative di carattere legislativo.

Quindi i colleghi, specie il collega Luzzatto, si sono posti questi due quesiti: ma con questo criterio non si viene a limitare, per ciò che riguarda il potere amministrativo dello Stato, la discrezionalità che deve presiedere a ogni attività amministrativa del Governo? E per ciò che riguarda l'attività legislativa, non si cade in una specie di legge-delega oppure in una specie di legge-quadro? Indubbiamente sono domande che scaturiscono dalla stessa materia e dal modo stesso in cui è formulato l'articolo 2 del disegno di legge; sono domande che hanno un fondamento, quindi domande che meritano una risposta.

Per ciò che riguarda la discrezionalità del potere amministrativo, è evidente che il piano, prevedendo che tutta l'attività economica deve essere indirizzata verso determinati fini, viene in un certo senso a restringere l'ambito di discrezionalità della pubblica amministrazione e, pertanto, se il potere viene esercitato per raggiungere quel determinato fine, rimane nell'ambito della previsione della legge che approva il piano; se invece l'azione amministrativa dello Stato o di qualsiasi altro ente della pubblica amministrazione si muove in direzione di una finalità di carattere diverso, l'uso del potere amministrativo è scorretto.

Da ciò si è tratto conclusioni contraddittorie. Secondo il collega Luzzatto, ciò porterebbe all'aumento del contenzioso amministrativo; secondo il collega Bozzi, invece, ciò comporterebbe un limite inammissibile all'attività della pubblica amministrazione. Questi due ordini d'argomenti sono o demagogici o inconferenti, in quanto l'essenza della programmazione, sul piano amministrativo, consiste proprio nello stabilire, con legge, fini particolari all'attività della pubblica amministrazione.

E vengo all'altro problema: al problema, cioè, di carattere legislativo. Nel piano è contenuta la previsione generale e astratta di alcuni determinati comportamenti. È evidente che non si può pretendere che il Governo preveda oggi nei dettagli quali saranno le iniziative legislative di domani o di dopodomani. È vero che il piano si può definire come una lotta contro il caso; ma attribuire al Governo, nell'ambito d'una programmazione di carattere democratico, il potere di prevedere nel dettaglio i suoi comportamenti futuri significa snaturare il concetto di programmazione democratica. D'altra parte neppure i governi dei paesi socialisti sono dotati di simili poteri previsionali. Infatti anche nei paesi socialisti assistiamo spesso al cambiamento o allo scorrimento dei piani, perché la realtà economica è più forte della previsione degli uomini. Quindi si può rimanere soltanto nell'ambito di previsioni di carattere generale, e non si può ipotecare completamente l'avvenire con l'impegno di determinati atteggiamenti precisati nei dettagli.

Ma queste leggi in quali rapporti si trovano con la legge del piano? Si trovano cioè nello stesso rapporto in cui le leggi-quadro, previste dall'articolo 117 della Costituzione, stanno con la legge ordinaria, oppure si trovano su un piano di completa uguaglianza con la legge del piano? È evidente che qui

bisogna distinguere nel nostro ordinamento giuridico. Nei confronti delle regioni (lo vedremo successivamente) la legge di programma è una vera e propria legge-quadro, nel senso che rappresenta anche un limite alla legislazione di carattere regionale. E questo non soltanto per le regioni a statuto ordinario, ma anche per le regioni a statuto speciale, così come è stato affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 1964. Per ciò che riguarda la legislazione dello Stato, la legge di programma sta sul medesimo piano di qualsiasi altra legge ordinaria, per cui essa può essere modificata da una legge successiva. Si porrà, in relazione alla modifica operata da una legge successiva, un problema di carattere politico circa la coerenza della politica governativa, ma non potrà sorgere un problema di carattere costituzionale. Quindi non si può affermare che con questa legge si vuole un tipo di legge che non è prevista dalla Carta costituzionale, la cosiddetta « legge-quadro ».

E veniamo ora al rapporto con le regioni. Esso è stato, infatti, uno dei principali argomenti dei colleghi che contestano la legittimità costituzionale e la proponibilità di questo disegno di legge.

Si dice: le regioni hanno nel nostro ordinamento giuridico e nel nostro ordinamento costituzionale potestà legislativa in alcune materie: lavoro, previdenza sociale, lavori pubblici, ecc. E nel piano sono previsti impegni per ciò che riguarda la sicurezza sociale, il lavoro, i lavori pubblici e la legge generale sull'urbanistica. Quindi si obietta: come fate a conciliare questa iniziativa legislativa dello Stato con l'autonomia regionale? Ho già avuto modo di rispondere che per l'autonomia legislativa delle regioni a statuto ordinario la questione è risolta dall'articolo 117 della Costituzione, ma per le regioni a statuto speciale la questione è risolta negli stessi statuti. Cioè anche la legislazione delle regioni a statuto speciale, nonostante il carattere primario di questa legislazione, non può derogare ai principi fondamentali della nostra Costituzione e soprattutto non può derogare, come è scritto in tutti gli statuti, ivi compreso quello della Sicilia (così come è stato riconosciuto, anche se ha una formulazione diversa), alle leggi fondamentali e soprattutto alle leggi di riforma.

A mio sommesso avviso, ci si pone fuori della realtà, quando si nega la caratteristica di riforma alla programmazione. È evidente che ognuno pone e vede nelle riforme i riflessi dei propri ideali politici e delle pro-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

prie aspirazioni economiche, sociali e politiche. Certamente chi guarda a questo programma da una posizione più a sinistra del Governo non vi può vedere completamente riflessa la proprio posizione; chi vi guarda da destra, per la stessa ragione, non vi vede riflessa la propria posizione; ma è incontestabile che la programmazione rappresenti una innovazione profonda in tutta la nostra vita politica e che essa comporti un diverso modo di porsi dei rapporti fra Parlamento e Governo e fra Governo e pubblica amministrazione in generale.

Del resto, queste affermazioni sono state fatte già dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 1964, quando ebbe a scrivere esaltamente: « La questione fondamentale, e che assorbe tutte le altre sottoposte all'esame della Corte, è questa: se lo Stato sia, oppure non, competente a emanare leggi che abbiano per loro contenuto la formulazione di programmi e piani, riguardanti l'intero territorio statale, comprese in questo le regioni a statuto speciale, e relativi all'intera economia del paese o a questo o a quel settore di essa. Posta in questi termini, la questione non può non essere risolta se non positivamente, nel senso, cioè, che è lo Stato ad avere una competenza siffatta; e non può non averla, perché soltanto ad esso spetta la tutela degli interessi generali. Detto diversamente, l'efficacia della legge statale non si arresta, in questi casi, ai confini della regione sia a statuto ordinario sia a statuto speciale. La Corte ha già affermato questo principio nella sentenza n. 12 del 1963 proprio con riferimento alla Sardegna. Esso ha il suo fondamento nell'altro dell'unità dello Stato, della quale le autonomie regionali sono un'articolazione, e trova espressione nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, imposto esplicitamente o implicitamente come limite della potestà legislativa regionale e sancito per la Sardegna negli articoli 3 e 4 dello statuto ».

« Occorre perciò — prosegue la citata sentenza — che in questo campo il preminente interesse generale, del quale è portatore lo Stato, si coordini e si concili con l'interesse particolare, del quale è portatrice la regione, quando dalla impostazione generale del piano si scenda alla sua specificazione concreta. Soprattutto in questa fase, che è la fase di realizzazione del piano generale attraverso i piani regionali, deve intervenire il necessario coordinamento dell'opera statale con quella re-

gionale, nell'ambito e nel rispetto delle competenze statutarie delle singole regioni ».

Con questa sentenza la Corte costituzionale ha stabilito alcuni principi che sono fondamentali e basilari in materia di programmazione economica. In primo luogo ha riconosciuto che questo diritto dello Stato non trova alcun limite nei poteri attribuiti alle regioni a statuto ordinario né nei poteri attribuiti alle regioni a statuto speciale. D'altra parte ha affermato che nella fase di attuazione del piano occorre raggiungere un coordinamento tra l'attività legislativa dello Stato e l'attività legislativa delle singole regioni.

Quindi l'argomento che viene tratto dalla esistenza nel nostro ordinamento giuridico delle regioni, nel senso che la programmazione economica e l'approvazione della programmazione economica con legge urterebbero contro l'autonomia regionale, non trova alcun fondamento ed è stato smentito dalla stessa Corte costituzionale.

Restano ora da esaminare alcuni problemi di carattere speciale che riguardano i singoli articoli del disegno di legge. L'articolo 1 nel testo della Commissione dice: « È approvato il primo programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, allegato alla presente legge come quadro della politica economica finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici ». Questa formulazione è stata criticata nel senso che la parola « quadro » sarebbe troppo generica e quindi non risponderebbe alle esigenze di una corretta tecnica legislativa. Devo affermare invece che era difficile trovare un'altra espressione che manifestasse molto più chiaramente quali fossero le intenzioni del Governo e, soprattutto, che esprimesse con maggiore chiarezza il carattere democratico di questa programmazione. Ché se si trattasse di una programmazione a carattere coercitivo, è evidente che la parola « quadro » sarebbe non rispondente alla realtà; ma trattandosi di una programmazione di carattere democratico, non soltanto nel senso che essa postula la subordinazione di tutta l'economia nazionale agli interessi di carattere sociale, ma anche nel senso che la vita economica nazionale si deve muovere secondo principi di carattere democratico e che in ogni caso le prerogative stabilite dalla Carta costituzionale sia per gli enti economici pubblici sia per gli operatori economici privati debbono essere completamente rispettati, la parola « quadro » rispecchia la previsione generale del Governo in ordine allo sviluppo dell'economia della nazione per un quinquennio.

In altri termini, con la parola « quadro » si è inteso affermare il carattere non soltanto previsionale dell'atteggiamento del Governo in ordine agli obiettivi, alle direttive e allo sviluppo economico in generale, ma anche il carattere democratico dell'azione del Governo e della pubblica amministrazione, in quanto il processo di programmazione deve essere democratico in tutti i suoi momenti e in tutte le sue articolazioni.

Circa l'articolo 2, si è detto che l'unica espressione di carattere normativo sarebbe la relazione che il Governo si impegna a presentare in Parlamento ogni anno. A me sembra che quest'affermazione trascuri l'aspetto più significativo contenuto in detto articolo 2, e cioè il riferimento all'articolo 41, terzo comma, della Costituzione.

Si è detto: ma qui voi vi ponete in contraddizione con voi stessi, perché mentre da un lato vi richiamate all'articolo 41 della Costituzione per sostenere la tesi di approvare con legge il piano presentato al Parlamento, dall'altro vi richiamate allo stesso articolo per una vostra eventuale attività legislativa nel corso d'attuazione del programma.

Mi sembra che questo argomento sia del tutto infondato, anche se brillantemente sostenuto. Il programma è piano di carattere generale e deve trovare la sua articolazione in piani speciali, settoriali, temporali, e quindi il riferimento all'articolo 41 della Costituzione, terzo comma, costituisce precisamente la previsione di quella attività legislativa che occorre porre in essere per l'attuazione di questi piani speciali e settoriali. Per conseguenza è evidente che con detto articolo il Governo ha inteso riaffermare la funzione del Parlamento in tutte le fasi di attuazione della programmazione.

L'articolo 3 è un articolo di natura programmatica: esso potrà essere criticato come si critica tutti gli articoli delle leggi di carattere programmatico, ma rimane sul piano di una corretta tecnica legislativa.

Perciò, secondo me, tutti gli argomenti che sono stati portati contro l'approvazione del piano sono da ritenere speciosi.

Per ultimo si è detto che il piano in fondo contiene un indirizzo politico e come tale dovrebbe essere approvato con mozioni, con ordini del giorno, mai con legge. Questo è un argomento che viene principalmente da parte liberale. Effettivamente, se il piano fosse soltanto un indirizzo politico, avrebbe pienamente ragione l'onorevole Bozzi nel ritenere che esso debba essere approvato per mezzo di una mozione o comunque con un altro stru-

mento parlamentare. Ma la realtà è che il piano non è un indirizzo politico soltanto, esso è qualche cosa di più. Innanzi tutto esso enuclea determinate finalità ed obiettivi, che, mentre fino a ieri erano ritenuti propri di qualsiasi concezione democratica, oggi vengono fatti propri dal Parlamento e dal Governo. Pertanto la legge conferisce a questi obiettivi di carattere economico, sociale e politico — che sono le finalità fondamentali del piano — una forza che non è soltanto la conseguenza della loro rispondenza alle esigenze di un corretto sviluppo democratico della nostra vita economica ma anche la manifestazione della consapevolezza generale che questi problemi non possono essere ulteriormente differiti. Il piano è la coscienza lucida, nelle sue linee generali, della indifferibilità della soluzione di alcuni problemi che condizionano il progresso civile della nazione.

In secondo luogo, con questa legge, si è voluto conferire all'indirizzo della programmazione la forza propria di ogni atto di carattere legislativo, la cui obbligatorietà, nel suo fondamento etico, non è nella sanzione, ma nella sua rispondenza alle esigenze fondamentali, su cui riposa l'equilibrio politico della nazione.

Perciò coloro che chiedono un diverso strumento di approvazione del piano, qualunque sia la loro posizione politica, non combattono in questa aula una battaglia di avanguardia, bensì una battaglia di retroguardia. (*Applausi a sinistra e al centro*).

DELFINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DELFINO. Cercherò di essere molto breve anche perché non ho l'intenzione di fare dell'ostruzionismo. Il mio discorso sarebbe ancor più breve se il ministro volesse darmi un chiarimento. Il Governo insiste sul suo testo originario, oppure occorre riferirsi al testo della Commissione?

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Bisogna riferirsi al testo della Commissione, che il Governo ha accettato.

DELFINO. Se il Governo si fosse riferito al suo testo, avremmo fatto a meno di parlare e forse avremmo anche ritirato le nostre pregiudiziali, in quanto esiste una notevole differenza tra il testo presentato dal Governo e quello approvato dalla Commissione. Mi sto ricordando in questo momento, però, che è stato il Governo stesso a presentare un emendamento in relazione all'articolo 1.

Il Governo quindi, presentando quell' emendamento, ha modificato formalmente, e non soltanto sostanzialmente, l' articolo 1. Successivamente gli articoli 2 e 3 non sono stati conseguentemente e nella stessa sostanza modificati, poiché siamo rimasti sul piano delle finalità. Resta comunque il fatto che il Governo, dopo aver modificato il testo dell' articolo 1, non ha fatto altrettanto per l' allegato.

Il testo del Governo, infatti, all' articolo 1 afferma: « Sono approvate le finalità e le linee direttive generali dell' annesso programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69 »; il testo della Commissione dice: « È approvato il primo programma economico nazionale ». Ora l' allegato era stato formulato sulla base del testo dell' articolo 1 del disegno di legge, cioè per indicare le finalità e le linee direttive generali del programma. È evidente che per approvare dette finalità e le linee direttive generali non poteva nemmeno esservi un testo strettamente articolato, ma era giusto che ve ne fosse uno come quello presentato dal Governo.

Chiedo perché il Governo ha modificato l' articolo 1. Evidentemente esso ha valutato che l' originaria formulazione non era sufficientemente costituzionale, in quanto la Carta costituzionale vuole che quando si parla di legge si approvi qualcosa di certo; ed evidentemente approvare le finalità e le linee direttive generali di un programma non è qualcosa di certo. Il Governo ha quindi ritenuto di rendere costituzionale l' articolo 1.

Ma il Governo in quello stesso momento ha lasciato immutato l' allegato, anzi, i tre allegati che si sono succeduti uno dietro l' altro, come dispense a rate. Il testo unificato ha lasciato nella sostanza immutato l' allegato; questa è stata la vostra giustificazione per coprire l' irregolare procedura seguita in Commissione ed a cui brevemente accennerò, per dovere di testimonianza. Pertanto ci troviamo chiaramente di fronte a un allegato che risponde soltanto alle necessità dell' originaria formulazione dell' articolo 1.

Onorevole Di Primio, quando ella rivendica la validità dell' allegato, citando la sentenza n. 35 del 1961 della Corte costituzionale, di cui ha dato lettura, tenga presente che cosa dice questa decisione: « Altra volta sarà più opportuno che la legge approvi semplicemente un programma o un piano separatamente formulato nei suoi particolari ». Questo è il punto: vi sembra questo un allegato formulato nei suoi particolari? No, è formulato per le direttive e per le finalità generali. Non è formulato nei suoi particolari. L' alle-

gato deve essere un fatto certo; anche quando si acclude allegati di strade, di autostrade, si tratta di un documento certo, perché in esso si precisa quali sono i tracciati, quali sono le autostrade. L' allegato costituito da una piantina precisa nei dettagli quello che si vuole realizzare. Onorevole Di Primio, ella che è parlamentare dell' Abruzzo, sa bene che quando in un tracciato di autostrade non si capisce bene se si tratti di linee tratteggiate, intere o punteggiate, nasce il grosso problema se si tratta di un' autostrada da eseguirsi subito, o dopo un certo tempo, o già in esercizio. Quindi l' allegato deve essere una cosa precisa nei suoi particolari.

In questo caso, con la migliore buona volontà possibile, non possiamo dire di trovarci di fronte ad un allegato formulato nei suoi particolari. Non vogliamo essere in questa sede tanto ingenerosi da soffermarci su quello che dovrebbe essere il particolare certo delle previsioni. In realtà ci troviamo di fronte a una serie di dati che smentiscono in ogni momento quelli che al contrario dovrebbero essere i particolari precisi. Da originarie formulazioni, che prevedono un certo reddito, siamo passati a previsioni, non dirò catastrofiche, ma molto più caute, per via della congiuntura. Si è passati a previsioni migliori perché si è affermato che v' è una ripresa. Si è arrivati perfino a non andare d' accordo neppure con quella che poi doveva essere la relazione economica; due mesi fa non si è riusciti a prevedere lo sviluppo del reddito in quei termini nei quali ora lo avete annunciato e che sbandierate ai quattro venti. Non si tratta dunque di finalità particolari, di punti particolari e precisati.

L' onorevole Di Primio si è voluto riferire anche ai destinatari del piano. Desidero ricordare che il Governo, oltre ad essere il destinatario, è in sostanza il mittente di questo programma. Come possiamo parlare di particolari certi nel programma, se il Governo ha ritenuto già di attuarlo a suo modo, non tenendo conto di quanto in esso era scritto? Non noi, ma l' onorevole La Malfa, per esempio, ha scritto per primo che il piano di coordinamento del Mezzogiorno non ha nulla a che fare con questo piano; che il « piano verde » ha poco a che fare con questo piano. In sostanza, già vediamo che queste definizioni particolari sono estremamente late. Pertanto non può parlarsi di un allegato che si presti al caso di un programma preciso approvato per legge.

Poi dovremmo fare un' altra considerazione: quella relativa al piano di legislatura. Se-

condo voi, il destinatario è non soltanto questo Parlamento: lo saranno anche i futuri parlamenti. Qui sorge proprio una questione costituzionale. Come può un piano impegnare per legge la metà della futura legislatura? Allora gli elettori perché votano? E il rapporto elettori-eletti, il rapporto Parlamento-Governo in che modo vengono a stabilirsi, se non v'è neppure il piano di legislatura?

Il piano quinquennale avrebbe una sua validità se fosse legato a tutta una legislatura; ma a me pare che questo piano, così come è formulato, è veramente condannato a non coprire mai l'arco di una legislatura, ma a coprire sempre la parte di una legislatura e una parte della legislatura successiva.

Onorevole Di Primio, se ella mi parla di scorrimento annuale, mi dovrebbe spiegare — o il ministro mi dovrebbe spiegare — come mai, se approveremo il piano in novembre (perché è chiaro che andremo a finire in novembre, specie se ella non aiuterà la baracca del Governo accorciando i suoi discorsi), il ministro e il Governo, che l'anno scorso hanno ritenuto di aggiornare il piano di un anno, quest'anno non sono stati dello stesso avviso, non ritengono di doverlo aggiornare. Allora non si tratta di un piano a scorrimento annuale: ci troviamo già alla fine dell'anno e allora non riusciamo a capire, giacché si dice che si tratta di piano a scorrimento annuale, perché non si faccia anche quest'anno lo scorrimento annuale. Vuol dire che ci troviamo veramente di fronte a un qualcosa che serio non è, che costituzionale non è.

Signor Presidente, manterrò l'impegno di essere breve, ma mi permetto di richiamare la sua attenzione su quanto è avvenuto questa estate in sede di Commissione bilancio, allorché i due relatori hanno proceduto alla unificazione dei testi. Ora, il modo con cui si è giunti all'unificazione dei testi ha mostrato veramente il poco conto in cui il Governo tiene il Parlamento. È evidente che il Governo può fare quello che vuole quando dispone di una maggioranza disposta a seguirlo comunque, ma, trovandoci di fronte a un Governo il quale ha trattato il Parlamento nel modo in cui lo ha trattato pervenendo alla redazione del testo unificato, vorrei sapere perché le Commissioni permanenti sono state convocate tutte quante per dare il loro parere, quando di questi pareri non si è fatto alcun uso, e in particolare del parere della Commissione giustizia; un parere di maggioranza, che in definitiva risulta unanime perché la Commissione giustizia è l'unica che non abbia presentato un parere di minoranza.

CANESTRARI. Vi saranno emendamenti.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. Ella, onorevole Canestrari, ci annuncia emendamenti; ebbene, io che sono stato in Commissione bilancio, posso dirle che ne ho viste di tutti i colori. Per esempio, alle eccezioni di improponibilità e di incostituzionalità che ho sollevato in sede di Commissione bilancio, vi sono stati gruppi che non hanno aderito, e questa sera abbiamo sentito che queste eccezioni erano le loro. Noi non avevamo posto problemi di incostituzionalità in ordine all'articolo 41 della Costituzione, mentre altri avevano sollevato questioni di illegittimità costituzionale in riferimento all'articolo 41, ma poi hanno preferito riferirsi all'articolo 72, prendendo cioè posizione analoga alla nostra. Fa sempre piacere quando si riesce a trovare adesioni; farà piacere se la Commissione giustizia si preoccuperà di portare in aula il suo parere di maggioranza, che non è stato assolutamente recepito nel testo unificato.

Desidero leggere il parere di maggioranza della Commissione stessa. Essa ha auspicato che « la Commissione bilancio » (ecco perché mi lamento, perché era un invito alla Commissione bilancio) « abbia ad enucleare dagli allegati i principi basilari, perché sia di tutta chiarezza che cosa con la legge si voti, salvo che i principi stessi non si fissino nella legge ».

Ora mi pare che, con questo parere, la Commissione giustizia pretenda di avere la certezza di quel che si andrà ad approvare. Allora, cerchiamo di enucleare i principi basilari certi, di diritto, da approvare; poi facciamo tutte le altre cose: la previsione, l'auspicio, la sicurezza sociale, la casa per tutti, l'assistenza per tutti. Salvo, poi, ad essere smentiti ad ogni piè sospinto, perché vi sarà il bilancio, vi saranno le necessità del bilancio, la pressione tributaria, che non può superare un certo limite; vi sarà un bilancio per il 1967 che, di fronte ad un aumento ipotizzato del 5,3 o del 5,5 per cento che sia, porta ad un aumento tributario del 10 per cento, e quindi il mittente, e cioè il Governo, non rispetta il piano.

Vorrei sapere che cosa è la certezza. Vorrei chiederlo al ministro del bilancio o al ministro delle finanze o al Governo, che ha presentato quel bilancio che va contro il suo piano e che per caso non è ancora approvato. È chiaro che il bilancio sarà approvato, almeno dalla Camera, dopo che sarà approvato il piano. Ma allora dov'è la certezza? Che legge è? Che cosa faremo? Colpiremo con una sanzione

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

il Governo? O colpiremo la maggioranza governativa? E già, bisogna colpirla perché ha già presentato un documento che è contro il piano. Vedete, dunque, che non vi è la certezza del piano, non solo nella previsione, ma neppure nel rispetto dei principi fondamentali, quando si dice che la pressione tributaria non può superare quel limite dell'1,1 per cento, che poi non si rispetta, né si aumenta del 6, ma si aumenta del 10.

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Il 5,3 si riferisce al 1966 ed è in termini reali e non monetari; il 10 di cui ella parla è in termini monetari. Quindi, ella compara elementi eterogenei. Il bilancio non è affatto in contrasto con la politica di piano.

DELFINO, *Relatore di minoranza*. Ella, onorevole ministro, è fornito di uffici previsionali che le consiglieri di aggiornare in qualche modo. Se ci mettiamo infatti sul piano delle ipotesi e delle previsioni, mi deve spiegare perché ha presentato una *Nota aggiuntiva* la quale smentiva a sette mesi di distanza il primo piano, dicendo che le previsioni erano state fatte male — questo l'avete scritto, e se vuole glielo posso leggere —, che le previsioni si erano rivelate errate. Ha creduto in una più lunga congiuntura sfavorevole — e lo ha anche scritto — e quindi ha previsto per quest'anno un aumento del reddito del 4,5. Come può poi presentarsi adesso a dire che l'aumento è del 5,3?

Vorrei poi vedere come sono fatti questi calcoli. Vorrei ripetere, e lo ripeteremo, un ragionamento che l'onorevole Pella ha fatto, anche recentemente, sul sistema della contabilità nazionale. Vorrei per esempio esaminare il modo con cui si contabilizza i servizi, si contabilizza doppiamente la partita degli aumenti agli statali e quindi dei consumi, che poi ritornano con i prelievi fiscali, per cui 400 miliardi dati agli statali e 400 miliardi consumati dagli statali fanno 800 miliardi di aumento del reddito nazionale, salvo poi a riprelevarlo con lo strumento fiscale. Mi riferisco alle affermazioni fatte dall'onorevole Pella che l'ha preceduto in quel dicastero e, non dico più di lei, ma un minimo di competenza in queste discipline notoriamente credo l'abbia.

Avevo promesso di non essere molto lungo, per cui vorrei concludere dicendo che alle impostazioni date dall'onorevole Almirante si aggiunge il parere di maggioranza della Commissione giustizia della Camera, che è stato completamente disatteso dalla Commissione bilancio: si aggiunge, quindi, secondo noi,

un ulteriore motivo per ritenere incostituzionale questa legge, così come è stata formulata e riformulata dalla Commissione bilancio disattendendo questo invito chiaro e netto di enucleare dalla legge i principi basilari, cioè di formulare in sostanza degli articoli. Crediamo che questo mancato lavoro della Commissione bilancio riproponga in tutta serietà le nostre preoccupazioni e le nostre eccezioni di improponibilità e di incostituzionalità. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione sulle pregiudiziali è rinviato a domani.

Approvazioni in Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che nella riunione di stamane della IX Commissione (Lavori pubblici) in sede legislativa, sono state approvate le proposte di legge FORTINI: « Modifica della legge 5 marzo 1963, n. 285, per la costruzione del palazzo di giustizia di Napoli » (2583); LEZZI e DI NARDO: « Modifica delle norme relative alla costruzione del palazzo di giustizia di Napoli » (2615); TESAURO e AMATUCCI: « Modifica della legge 5 marzo 1963, n. 285, per la costruzione del palazzo di giustizia di Napoli » (2986), *in un testo unificato e con il titolo*: « Modifica della legge 5 marzo 1963, n. 285, per la costruzione del palazzo di giustizia di Napoli » (2583-2615-2986).

Presentazione di un disegno di legge.

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Mi onoro presentare, a nome del ministro della sanità, il disegno di legge:

« Riforma di struttura della Croce rossa italiana ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

Annuncio di interrogazioni e di interpellanze.

BIGNARDI, *Segretario*, legge le interrogazioni e le interpellanze pervenute alla Presidenza.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di venerdì 21 ottobre 1966, alle 10:

1. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (2457);

— *Relatori:* Curti Aurelio e De Pascalis, *per la maggioranza;* Delfino; Valori e Passoni; Barca, Leonardi e Raffaelli; Alpino e Goehring, *di minoranza.*

2. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

Modifiche in materia d'imposta generale sull'entrata al trattamento tributario delle acque e bevande gassate, delle acque minerali naturali, medicinali o da tavola (*Approvato dal Senato*) (3337);

— *Relatori:* Bassi, *per la maggioranza;* Servello e Cruciani; Vespignani e Lenti; Marzotto, Trombetta e Baslini, *di minoranza;*

Modificazioni all'imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica (*Approvato dal Senato*) (3356);

— *Relatori:* Bassi, *per la maggioranza;* Marzotto, Trombetta e Baslini; Minio e Raffaelli, *di minoranza.*

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970 (*Approvato dal Senato*) (3376);

— *Relatori:* Buzzi, *per la maggioranza;* Valitutti, *di minoranza.*

4. — *Discussione della proposta di legge costituzionale:*

AZZARO ed altri: Modifica al termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia (2493);

— *Relatore:* Gullotti.

5. — *Discussione del disegno di legge:*

Adesione alla Convenzione per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbi-

trali straniere, adottata a New York il 10 giugno 1958 e sua esecuzione (*Approvato dal Senato*) (3036);

— *Relatore:* Russo Carlo.

6. — *Seguito della discussione delle proposte di legge:*

FODERARO ed altri: Modifiche all'articolo 33 del testo unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, relativamente ai limiti di peso per i veicoli da trasporto (1772);

BIMA: Modifiche agli articoli 32 e 33 del Codice della strada (1840);

— *Relatori:* Cavallaro Francesco e Sammartino.

7. — *Discussione del disegno di legge:*

Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore (707);

— *Relatore:* Fortuna.

8. — *Discussione delle proposte di legge:*

NATOLI ed altri: Disciplina dell'attività urbanistica (296);

GUARRA ed altri: Nuovo ordinamento dell'attività urbanistica (1665);

— *Relatore:* Degan.

9. — *Discussione delle proposte di legge:*

CRUCIANI ed altri: Concessione della pensione ai combattenti che abbiano raggiunto il sessantesimo anno di età (*Urgenza*) (28);

VILLA ed altri: concessione agli ex combattenti che abbiano raggiunto il 60° anno di età di una pensione per la vecchiaia (*Urgenza*) (47);

DURAND DE LA PENNE ed altri: Assegno annuale agli ex combattenti della guerra 1915-18 (*Urgenza*) (161);

LENOCI e BORSARI: Concessione di una pensione agli ex combattenti che abbiano maturato il 60° anno di età (*Urgenza*) (226);

LUPIS ed altri: Concessione della pensione ai combattenti della guerra 1915-18 (*Urgenza*) (360);

BERLINGUER MARIO ed altri: Concessione di una pensione agli ex combattenti ed ai loro superstiti (*Urgenza*) (370);

COVELLI: Concessione di una pensione vitalizia agli ex combattenti (*Urgenza*) (588);

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

BOLDRINI ed altri: Concessione di pensione in favore degli ex combattenti (*Urgenza*) (717);

— *Relatore*: Zugno.

10. — *Seguito della discussione del disegno di legge*:

Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali (1062);

— *Relatori*: Di Primio, *per la maggioranza*; Almirante, Accreman, Luzzatto, *di minoranza*.

11. — *Discussione dei disegni di legge*:

Norme per il comando del personale dello Stato e degli enti locali per la prima costituzione degli uffici regionali (1063);

— *Relatori*: Piccoli, *per la maggioranza*; Almirante, *di minoranza*;

Principi e passaggio di funzioni alle regioni in materia di circoscrizioni comunali (1064);

— *Relatori*: Baroni, *per la maggioranza*; Almirante, *di minoranza*.

La seduta termina alle 20,25.

II. CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

**INTERROGAZIONI E INTERPELLANZE
ANNUNZiate**

Interrogazioni a risposta scritta.

ABBRUZZESE. — *Al Ministro della difesa.* — Per conoscere se non intenda estendere il riconoscimento della qualifica di prigioniero di guerra, con la conseguente attribuzione dei benefici combattentistici, a tutti i civili che furono deportati ed internati nei campi di concentramento e di lavoro tedeschi, già riconosciuti tali dalle prefetture ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 14 febbraio 1946, n. 27.

Detta estensione di benefici è stata disposta, con una visione particolare e restrittiva, dalla Direzione generale leva e truppa con i dispacci nn. 42315 e 40039, rispettivamente del 3 agosto e 21 novembre 1964, in favore del personale che, essendo stato militarizzato ai soli effetti penali e disciplinari ai sensi della legge 25 agosto 1940, n. 1304, fu riconosciuto dalle Commissioni interrogatrici militari e dalle prefetture all'atto del rientro come internato civile.

Detta estensione, che non comporterebbe alcun aggravio per il bilancio dello Stato, in quanto avente valore ai soli fini matricolari, sanerebbe una grave ingiustizia perpetrata in danno di una non numerosa schiera di ex deportati ed internati civili sopravvissuti ai campi che le forze naziste e fasciste crearono non solo in Germania, ma anche in Italia e nel resto dell'Europa occupata.

Infatti la sistemazione matricolare, per la quale si chiede la estensione, concederebbe a tale categoria benemerita il beneficio dell'attribuzione delle campagne e della croce di guerra ponendola alla pari con i prigionieri di guerra e quella citata dei militarizzati, in servizio nell'Amministrazione civile dell'Esercito, nel fruire di quanto disposto dalla legge 14 marzo 1961, n. 130.

La concessione, limitata ad una sola ristretta categoria di personale, fa trovare i beneficiari in una ingiusta condizione di privilegio nei riguardi di tutti gli altri internati e deportati civili. (18507)

ABBRUZZESE. — *Ai Ministri dei lavori pubblici, della pubblica istruzione, e dell'interno.* — Per conoscere se non ritengano opportuno intervenire con urgenza nei riguardi dell'impresa di costruzione Orabona Carmine, costruttore del fabbricato di via Alemagna Bellavista (Portici), nonostante i verballi di contravvenzione, le denunce all'Autorità

Giudiziaria ed i conseguenti provvedimenti di abbattimento (18 maggio 1965) della parte del fabbricato eccedente la misura consentita dalle vigenti disposizioni, (in quanto vi è il vincolo della Soprintendenza ai Monumenti) stà ricostruendo nuovamente la parte demolita.

Se non ritengono disporre un'inchiesta al comune di Portici, per accertare per quali motivi il comune non è intervenuto nella questione, nonostante abbia avuto modo di constatare tale abuso.

Ed infine per conoscere quali provvedimenti intendono adottare per porre fine al dilagare di tali abusi. (18508)

ABBRUZZESE. — *Ai Ministri della sanità e dell'interno.* — Per conoscere con urgenza come intendono intervenire per assicurare il pieno funzionamento dell'Ospedale civile di Portici (Napoli) da tempo completato e attrezzato per tutti i servizi e reparti, ma stranamente, è in attività per il solo pronto soccorso, malgrado la estrema esigenza di una maggiore disponibilità di posti-letto nella provincia di Napoli. (18509)

ABBRUZZESE. — *Al Ministro della difesa.* — Per conoscere a quale carriera e qualifica del personale civile in servizio presso i distretti militari possano essere attribuite le mansioni di ricostruttore e di aggiornatore dei fogli matricolari e degli stati di servizio andati distrutti in seguito alle vicissitudini belliche o ad altre calamità.

In effetti si intende conoscere se tale lavoro di ricostruzione e di aggiornamento, con l'impianto e l'istruttoria necessaria comprendente a volte una complessa corrispondenza anche con enti superiori, rientri nei compiti di carattere amministrativo, contabile e tecnico, previsti dall'articolo 172 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, per le attribuzioni proprie della carriera di concetto. (18510)

ALBA. — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale e della sanità.* — Per conoscere: se è nelle linee di una corretta politica sanitaria escludere l'ENPAS da ogni convenzione nel mese di agosto con le Terme di Stato di Montecatini, mentre gli altri Istituti (INAM, ecc.) mantengono le loro convenzioni, onde è occorso che ad un alto funzionario sia stato detto in pubblico da una impiegata della Direzione, e ripetuto da un sanitario, che convenzioni tipo ENPAS restano escluse ad evitare « la massa » nei mesi di maggiore affollamento, mentre è notorio che proprio nel

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

mese di agosto sono per l'appunto gli alti dirigenti degli uffici di Stato ad essere in congedo, poiché impediti ad allontanarsi dagli uffici negli altri mesi.

Si chiede inoltre se non sia corretto che almeno lo stesso Istituto, a mezzo di apposito bollettino, informi i propri assistiti delle prescrizioni in vigore, evitando agli stessi situazioni così incresciose che si torcono a tutto danno del prestigio dei dipendenti dello Stato. (18511)

SCRICCIOLIO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se è a conoscenza che l'Incis non intende rispettare il regolamento condominiale delle case dell'Istituto poste in Siena, nonostante che il Ministero dei lavori pubblici abbia omologato detto regolamento, e quali provvedimenti intende adottare sulla questione che ha provocato disagio in mezzo agli inquilini. (18512)

NAPOLI. — *Ai Ministri delle finanze e dell'agricoltura e foreste.* — Per sapere se siano a conoscenza dello stato di viva agitazione in cui versano gli ulivicoltori, in gran parte coltivatori diretti, della zona compresa nel comprensorio di bonifica di Caulonia (provincia di Reggio Calabria, comuni di Riace, Monasterace, Stignano, Camini, Pazzano, Bivongi, ecc.) in conseguenza della mancata migliatura delle piante, dovuta alla carenza di acqua verificatasi nella decorsa stagione invernale.

E da porre in particolare evidenza che da tale circostanza negativa è derivata la completa improduttività degli uliveti ed i proprietari, privati del relativo reddito, non saranno in condizioni di effettuare prossimamente il pagamento delle imposte, sovrainposte, contributi vari, ecc.

Dato quanto sopra l'interrogante chiede ai Ministri competenti, ed a ciascuno per la parte che lo possa riguardare, se non ritengano necessario ed urgente promuovere adeguata provvidenze a favore dei proprietari interessati, onde siano eliminati i danni dagli stessi subiti a causa della sopra denunciata calamità naturale. (18513)

BIANCHI FORTUNATO. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere se, in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 1966 che annulla le norme del regolamento organico del comune e dell'amministrazione provinciale di Pavia relative alla concessione dell'indennità di buonuscita e dell'integrazione del trattamento di quiescen-

za del personale dipendente, ritenga di convenire sull'opportunità che sia mantenuta l'integrazione, a carico degli enti, della pensione liquidata dalla cassa di previdenza dei dipendenti degli Enti locali di cui godono i dipendenti già collocati in pensione, che per il solo comune di Pavia è di 120 unità.

Infatti qualora il decreto di annullamento dovesse operare *ex tunc* gli Enti locali sarebbero costretti a sospendere immediatamente l'erogazione del trattamento integrativo e recuperare tutte le somme corrisposte nel tempo a tale titolo e come indennità di buonuscita, con insopportabile nocimento alle già modeste economie dei nuclei familiari interessati, di cui, è ben noto, il solo trattamento di riposo rappresenta l'unico reddito. (18514)

GRIMALDI. — *Ai Ministri dei trasporti e aviazione civile e dei lavori pubblici.* — Per sapere se siano a conoscenza del grave stato di disagio economico che si è determinato fra le popolazioni interessate, a seguito della soppressione della linea ferrata Piazza Armerina-Valguarnera-Dittaino senza avere provveduto preliminarmente all'ammodernamento delle strade statali e provinciali che in atto collegano quelle zone;

per conoscere se non si intenda subordinare la definitiva soppressione della linea alla costruzione di una strada a scorrimento veloce che possa costituire la premessa essenziale per la rinascita economica della zona e l'unica valida giustificazione per la soppressione della predetta linea ferrata. (18515)

ROMANO. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per conoscere i motivi che hanno indotto il direttore provinciale di Napoli a conferire la dirigenza del locale centro radio poste e telegrafi ad impiegato appartenente alla tabella H (allegato primo della legge 28 febbraio 1958, n. 119), cui la legge stessa non conferisce funzioni di dirigenza, sottraendola agli appartenenti alla tabella L del citato allegato primo in possesso dei requisiti prescritti, e ledendo in tal modo i diritti dei legittimi aspiranti che a suo tempo, a seguito di apposita interpellanza, avevano prodotto regolare istanza per il conferimento dell'incarico. (18516)

CALARRÒ. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere se non intenda intervenire con urgenza per risolvere la critica situazione della produzione e della economia carrubicola siciliana, che interessa oltre 100 mila produttori medi e piccoli, crisi

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

determinata dall'eccessivo onere che paga lo alcool delle carrube e dai prezzi abbastanza modesti che incontra il prodotto sul mercato, e se non intenda incoraggiare e favorire la distillazione del prodotto che è l'unica via degna di considerazione per l'assorbimento e l'utilizzazione delle carrube. (18517)

CALABRÒ. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere come mai da quindici anni, ed esattamente dal dicembre 1951, non si è trovato modo di rendere esecutivo il decreto n. 1748 che prevede l'assunzione a carico dello Stato delle opere di consolidamento della zona — via Romagnoli — di Gela, né si è data esecuzione al decreto del Ministro dei lavori pubblici pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 6 febbraio 1953, n. 30, che autorizzava il Ministero ai lavori di consolidamento; per conoscere se, dopo quindici anni dall'impegno preso dallo Stato di consolidare la zona suddetta, non intenda disporre urgentemente ad evitare nocive calamitose frane. (18518)

USVARDI. — *Al Ministro della sanità.* — Per conoscere se non intende promuovere una azione educativa di massa fra le massaie del paese contro l'irrazionale uso dei detergenti per uso domestico. Una recentissima inchiesta compiuta da un gruppo di scienziati statunitensi ha infatti richiamato l'attenzione sugli effetti tossici dovuti ad alcuni detergenti. Secondo l'indagine, per esempio, prodotti contenenti cloro, se usati contemporaneamente a prodotti acidi da toeletta, danno luogo alla liberazione dell'alogeno che provoca fenomeni irritativi sulla pelle, agli occhi e alle mucose degli apparati respiratori e gastro intestinali. L'inalazione poi dei detergenti liquidi residuati dalla distillazione del petrolio, provoca l'insorgenza di pneumopatie e in altri casi persino disturbi del sistema nervoso. (18519)

GOLINELLI E VIANELLO. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per conoscere se, in considerazione che nella regione veneta i collegamenti telefonici in teleselezione presentano ancora numerose e gravi lacune specie nelle zone dove oltremodo intenso è il traffico telefonico e il servizio accusa lentezze oggi non più accettabili, e dove esistono numerose attività produttive come ad esempio in quella di Stra, in provincia di Venezia, nella quale sono insediate centinaia di aziende artigianali ed industriali, soprattutto operanti nel campo della calzatura, non intenda intervenire perché sia

accelerato l'approntamento delle apparecchiature tecniche atte ad assicurare un generalizzato e regolare servizio telefonico interprovinciale in teleselezione per eliminare nel minor tempo possibile le gravi deficienze accennate. (18520)

PICCIOTTO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere quali provvedimenti intenda prendere per venire incontro alle richieste del comitato cittadino di Paola (Cosenza), che, dopo la recente manifestazione di protesta di tutta la popolazione, ancora una volta ha fatto voti perché « si provveda con la massima celerità, a completare la rete esterna dell'acquedotto dalla sorgente Ferrera al paese; perché, data anche l'impossibilità del comune di potere intervenire, in qualunque modo si provveda all'ultimazione della rete interna e alla sostituzione della rete volante interna, di emergenza, per rassicurare la popolazione ed evitare eventuale pericolo incombente ». (18521)

FASOLI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere quali sono le cause per cui l'ANAS non ha ancora portato a termine il sistema di varianti alla via Aurelia, in territorio di Sarzana, dove i problemi del traffico si presentano particolarmente gravi, per la confluenza delle comunicazioni tra la zona dell'alto Tirreno e la Valle Padana.

In particolare chiede di conoscere se e quando si intende procedere alla costruzione del sottopassaggio in località Montecavallo, in considerazione del fatto che il provvisorio collegamento tra la variante costruita e la via Aurelia, in località Cavaggino, è risultato assolutamente inadeguato per evitare frequenti e periodiche congestioni del traffico. (18522)

FASOLI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se sia a conoscenza del disagio e della delusione più volte espressa dalle amministrazioni pubbliche della Vallata del Magra, per la estenuante lentezza con cui viene eseguita la costruzione della Autocamionale della Cisa.

Le istanze che le dette amministrazioni non si stancano di muovere sono più che giustificate dinanzi alla evidenza che la zona emiliano-lunense è quella che maggiormente soffre della mancanza di un rapido collegamento tra l'autostrada del sole e la E. 1.

Pertanto chiede di conoscere quali impegni precisi si intenda adottare per accelerare come è necessario l'esecuzione dell'opera in oggetto. (18523)

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

LUCCHESI. — *Al Ministro della marina mercantile.* — Per conoscere le ragioni che ostacolano il completamento e la messa in esercizio dei magazzini frigoriferi nel porto di Livorno, e che cosa il Ministero intenda fare affinché l'iniziativa possa arrivare quanto prima ad una felice e positiva conclusione.

È opinione dell'interrogante che quanto sopra rientri nel pieno diritto-dovere della pubblica amministrazione sul cui terreno demaniale è in corso di realizzazione la predetta opera, così importante e necessaria per acquisire al porto labronico nuovi e moderni traffici.

È altresì opinione dell'interrogante che la pubblica amministrazione competente debba intervenire per dirimere contrasti e superare inadempienze, dipendenti spesso queste e quelli dal giuoco di ben individuabili interessi privati, che, molto spesso, si manifestano negli ambienti portuali, come ebbe modo di denunciare lo stesso Ministro nel recente convegno di Cagliari. (18524)

DAL CANTON MARIA PIA, ZUGNO, BIANCHI GERARDO, PENNACCHINI, GIRARDIN, TITOMANLIO VITTORIA, GENNAI TONIETTI ERISIA, FRANCESCHINI, MARTINI MARIA ELETTA, ROMANATO, SGARLATA, DELL'ANDRO, BONTADE MARGHERITA, LUCIFREDI, DALL'ARMELLINA, FORNALE, REALE GIUSEPPE, ARMANI, MANNIRONI, MIGLIORI, RADI, COLLEONI, DEGAN, BORRA, VERONESI, CAVALLARO, BIANCHI FORTUNATO, DI GIANNANTONIO, MATTARELLI, COCCO MARIA, GASCO, BREGANZE, DE MARIA, DE PONTI, CASTELLUCCI, BERTE, SIMONACCI, CANESTRARI, NUCCI, RUSSO SPENA E SEMERARO. — *Al Ministro del turismo e dello spettacolo.* — Per sapere se non ritenga indispensabile ed urgente una modifica alla vigente legge sulla cinematografia, anche se da poco approvata, soprattutto all'articolo 5 per il quale « i lungometraggi nazionali sono ammessi alla programmazione obbligatoria nelle sale cinematografiche del territorio della Repubblica, purché presentino, oltre che adeguati requisiti di idoneità tecnica, anche sufficienti qualità artistiche, o culturali, o spettacolari. Senza pregiudizio della libertà di espressione, non possono essere ammessi alla programmazione obbligatoria i film che sfruttino volgarmente temi sessuali a fini di speculazione commerciale ».

Fanno presente che dovrebbero essere assolutamente esclusi dalla programmazione obbligatoria (e tanto meno premiati, come

recentemente è avvenuto!) film come *I pugni in tasca*, dove il mostruoso comportamento del protagonista, che, oltre a tenere con la sorella rapporti incestuosi, ammazza cinicamente madre e fratello perché minorati (cieca l'una e subnormale l'altro), è accompagnato da una spaventosa carenza di qualsiasi sentimento di umanità e sembra esaltare il bestiale desiderio di vivere sopprimendo ogni pur doveroso e sacro vincolo familiare.

Convinti che spettacoli di tal fatta costituiscono un terribile fattore di diseducazione per tutti, chiedono che uno Stato democratico, che tanti e così ingenti sacrifici compie per la preparazione dei giovani attraverso la scuola, almeno non sovvenzioni con il danaro pubblico la produzione di pellicole così gravemente perniciose per la psiche dei giovani e causa di indubbie deformazioni individuali e sociali. (18525)

CALVARESI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere quali provvedimenti sono stati presi per il finanziamento dei corsi programmati dall'ENALC in Ascoli Piceno.

Risulta all'interrogante che sui dieci corsi programmati soltanto tre sono stati finanziati con grave nocimento per gli allievi che in numero di 160 avevano fatto domanda per partecipare ai suddetti corsi.

L'interrogante ritiene che la smobilitazione dei corsi ENALC arrechi sensibile danno nel settore della preparazione professionale di giovani destinati alle attività turistiche ed alberghiere in una provincia come quella di Ascoli notevolmente interessata al turismo ed alle attività ad esso collegate. (18526)

CALVARESI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere se non ritenga opportuno intervenire presso l'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti perché venga con sollecitudine convocata l'assemblea dei soci della provincia di Ascoli Piceno per l'elezione degli organismi dirigenti e per porre fine alla gestione commissariale.

In proposito l'interrogante fa presente che il commissario straordinario, dottor Luigi Lelli, aveva, sin da 4 luglio 1966, deciso di convocare l'assemblea provinciale dei soci per il giorno 11 settembre 1966 ma che tale determinazione è stata frustrata dall'intervento della direzione centrale la quale ha ritenuto opportuno, invece, di rimandare al prossimo anno la convocazione e lo svolgimento di tale assemblea. (18527)

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

TEMPIA VALENTA. — *Ai Ministri del tesoro e del bilancio.* — Per sapere come intendono mantenere fede agli impegni assunti con i dirigenti l'Unione italiana ciechi di migliorare concretamente entro il 1966 il trattamento pensionistico dei ciechi civili. (18528)

ANGELINO, MINASI E ALINI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere quali provvidenze il Governo intende disporre, oltre al misero stanziamento di 400 milioni e alla sospensione del pagamento delle imposte, a favore delle popolazioni delle province di Asti e di Alessandria, in particolare di quella di Acqui Terme, colpite da una rovinosa alluvione, al fine di estendere a loro la concreta solidarietà nazionale dimostrata anche recentemente ad altre popolazioni colpite da altre calamità. (18529)

FRANCHI E GUARRA. — *Ai Ministri dei lavori pubblici e delle finanze.* — Per sapere se siano a loro conoscenza le attuali condizioni del valico di frontiera di Coccau e per conoscere quali iniziative siano state prese o stiano per essere adottate in ordine agli studi già compiuti per quanto riguarda l'ampliamento dell'attuale piazzale a contatto con l'Austria, passando dagli odierni 8.000 metri quadrati a circa 40.000 metri quadrati che nel progetto risultano già delimitati con una chiara indicazione delle espropriazioni e delle opere necessarie e per conoscere quali concrete decisioni si intendano prendere sia in ordine alla migliore sistemazione degli edifici di frontiera e delle relative aree di servizio sia in ordine alle condizioni della strada che deve diventare l'autostrada europea E 7 (Roma-Vienna-Varsavia) che nel tratto Udine-Coccau coinciderà con la E 14 (Trieste-Salisburgo-Praga-Stettino) ma che già ora presenta un lusinghiero, ma sotto altri aspetti pauroso, aumento di traffico di ogni tipo. (18530)

PICCIOTTO, TEDESCHI, BRONZUTO, ILLUMINATI, SCIONTI, LEVI ARIAN GIORGINA, SERONI, BERLINGUER LUIGI, ROSANDA BANFI ROSSANA E LOPERFIDO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere se tutti i Provveditorati agli studi abbiano pubblicato la graduatorie permanenti dei maestri idonei e quanti sono, provincia per provincia, i posti assegnati, in base alla legge vigente alle suddette graduatorie e il numero degli idonei.

Per sapere se abbia avvertito il grave malcontento che ha provocato la nuova legge nella sua prima applicazione e se, alla luce

della realtà, non riconosca valide le critiche mosse a suo tempo dal gruppo comunista.

Infatti un grave malcontento si è diffuso sia tra gli idonei sia tra i promossi e gli anziani, dopo che all'atto dell'applicazione si son resi evidenti i limiti gravi del provvedimento e, contrariamente alle attese da parte della categoria e dei dirigenti degli stessi sindacati, è apparso chiaro che:

a) nel giro di cinque anni, come ha dimostrato il dibattito in corso sul provvedimento per il finanziamento del piano della scuola, saranno assegnati 14.200 posti, mentre gli idonei (i 16.000 attuali più quelli del concorso riservato più gli idonei di due concorsi normali che si svolgeranno nel quinquennio) ammonteranno nello stesso periodo ad almeno 60-70 mila. Posti per altro non ancora disponibili, se il Governo ha dovuto presentare un disegno di legge al Senato per costituire un ruolo transitorio dei 9.774 maestri attualmente distaccati e dare i posti dagli stessi lasciati liberi (se ne prevedono 9.500 da dividere in cinque anni) ai maestri provenienti dalle graduatorie permanenti.

Soluzione precaria, tanto più perché il provvedimento citato, tra l'altro, prevede un allargamento degli organici dei patronati scolastici, mentre già le spese burocratiche per il funzionamento degli stessi sono di gran lunga superiori al costo dell'assistenza che danno;

b) il provvedimento ha leso gravemente i diritti degli attuali idonei, poiché la graduatoria permanente, aggiornata dopo ogni concorso, pone gli stessi in condizione di essere scavalcati, tanto più che la valutazione del servizio è stata ridotta ad un terzo;

c) il provvedimento ha gettato nel panico promossi e anziani, poiché, già da questo momento, molti di loro hanno perso speranza e possibilità di ottenere l'incarico e per tutti loro, espletato il concorso riservato, e occupati i pochi posti assegnati, c'è la prospettiva di lasciare la scuola o, nella migliore delle ipotesi e sempre che conseguano l'idoneità, di finire nella graduatoria permanente e di restarvi per alcuni anni;

d) il provvedimento, modificando le norme dei concorsi senza porsi però il problema dei nuovi ruoli, di cui la scuola elementare ha bisogno (ruolo per attività integrative, ruolo amministrativo e ruolo per il tirocinio) né l'allargamento degli organici (abrogando vecchie disposizioni di legge che permettono ancora classi di circa 60 allievi e classi multiple), non poteva non generare confusione e gravi squilibri.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

Per sapere se, di conseguenza, non ritenga validissime le proposte sostenute dal gruppo comunista:

a) graduatoria ad esaurimento per gli idonei e promossi attuali con riserva del 35 per cento dei posti e con nomina, prima di tutti gli idonei e poi dei promossi;

b) graduatoria permanente degli anziani con tre anni di servizio e con riserva del 15 per cento dei posti;

c) riserva del 50 per cento dei posti per i concorsi normali;

d) istituzione dei ruoli già sopra citati che, a detta dello stesso Ministero, avrebbero messo a disposizione 75.000 posti, da distribuire in un arco di cinque anni con una spesa annua di 34 miliardi, e che avrebbero assicurato la scuola a tempo pieno, come era ed è impegno assunto dal Governo;

e) utilizzazione dei maestri idonei, promossi e anziani, dopo un corso di formazione, nel ruolo della scuola statale per l'infanzia, che a norma della Costituzione il Governo è obbligato a istituire in tutta Italia;

f) riformando radicalmente l'iter degli studi per i futuri maestri, istituendo subito il biennio pedagogico sia per una più elevata formazione sia per ridurre l'attuale numero (23-25.000 maestri all'anno per 2-3.000 posti) eccessivo e alla cui entità gli istituti magistrali privati concorrono con quasi la metà.

Per sapere quali misure intenda prendere per aumentare la disponibilità di posti e per combattere concretamente la disoccupazione magistrale e per attenuare il crescente malcontento, frutto di leggi insufficienti e acuito dalla prospettiva che nel quadro dei fondi destinati alla scuola è previsto praticamente il blocco per cinque anni degli stipendi (su cui invece inciderà largamente il costo della vita) e dalla constatazione che si continua a ritardare la presentazione di altri urgenti provvedimenti, come lo stato giuridico, nonostante le rigide indicazioni della Commissione d'indagine e gli impegni dal Governo più volte assunti. (18531)

ARMATO. — *Ai Ministri degli affari esteri e dei lavori pubblici.* — Per conoscere — premesso che l'INCIS ha determinato i fitti degli alloggi costruiti in località Grottarossa e sulla Cassia per i dipendenti del Ministero degli affari esteri a livelli che raggiungono il 4,80 per cento del costo di costruzione, laddove la GESCAL determina i fitti al livello oscillante fra l'1,50 ed il 2 per cento e le quote di riscatto al 3 per cento, ed il Mini-

stero dei lavori pubblici ha determinato i fitti degli alloggi per baraccati allo 0,50 per cento; constatato che detti fitti incidono sugli stipendi al netto della scala mobile e degli assegni familiari in misura che varia dal 55 all'85 per cento con una media del 67-70 per cento — quali provvedimenti essi intendano prendere per riportare i fitti dell'INCIS a livelli tollerabili. (18532)

BERRETTA. — *Al Ministro delle finanze.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda adottare per accogliere le legittime istanze dei costruttori edili che operano nelle zone depresse del meridione, esclusi dal beneficio della esenzione decennale dalle imposte già concesso alle imprese edili del centro settentrione.

Si chiede di sapere se ritenga doveroso risolvere con la maggiore sollecitudine tale ingiusta discriminazione di trattamento, che ha determinato un certo allarme ed un notevole malcontento in seno agli operatori edili della Sardegna dove esplicano la più rilevante attività industriale e garantiscono il massimo assorbimento di unità lavorative. (18533)

ROMANO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se ritiene ulteriormente tollerabile sotto il profilo giuridico e politico il fatto che l'Istituto autonomo case popolari di Caserta, ad onta delle assicurazioni fornite anche attraverso precedenti strumenti parlamentari, ancora non si decida ad esperire le idonee procedure giudiziarie per estromettere il sindaco ed un assessore comunale dagli alloggi occupati abusivamente nel comune di Mignano Montelungo. (18534)

BIGNARDI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se, in relazione a quanto annunciato dal Ministro il 16 ottobre 1966 a Milano circa il previsto assorbimento dell'INAM e INAIL da parte dell'INPS, non intenda estendere tale assorbimento alle numerose forme di gestione autonoma che sono attualmente praticate specie nel campo dell'igiene del lavoro, spesso sovrapponendosi ad analoghe attività dell'INAIL e sempre con notevole dispendio di pubblico danaro. (18535)

MATARRESE E SCIONTI. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e ai Ministri dei lavori pubblici e della sanità.* — Per sapere se siano a conoscenza della grave situazione in cui versano i citta-

dini di Gravina in Puglia (Bari) a causa della assoluta insufficienza dell'acqua a loro disposizione per gli usi alimentari e igienici.

Nella suddetta città di oltre 30.000 cittadini la maggior parte degli abitanti dispone di poca acqua erogata solo per 4 ore su 24, mentre una minoranza, abitante la parte alta e più moderna della città, non dispone affatto del prezioso elemento.

In questa situazione, causa di grave disagio per la cittadinanza, sempre più seria è la minaccia per l'igiene pubblica a causa dello insufficiente lavaggio della rete delle fogne nere, mentre in atti ufficiali e sulla stampa locale le responsabilità vengono palleggiate fra organi del Governo e l'amministrazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese.

Gli interroganti, sicuri interpreti della giusta protesta della cittadinanza, chiedono di conoscere quali provvedimenti concreti si intendono adottare per ovviare alla situazione sempre più grave dell'approvvigionamento idrico a Gravina in Puglia e in quali tempi definiti i provvedimenti stessi saranno adottati e saranno funzionanti. (18536)

PICCIOTTO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere come mai le nomine degli insegnanti stabili per l'immissione in ruolo (cattedre di lettere) non siano state ancora trasmesse agli interessati, nonostante le numerose assicurazioni date all'interrogante; per sapere quale sia lo stato di applicazione della legge n. 831 per le varie tabelle. Per sapere infine come mai nulla sia stato fatto per la applicazione immediata della legge n. 603, pur avendo insistito il Governo, nella seduta del 6 luglio 1966 dell'VIII Commissione della Camera, che la legge non subisse modifiche per poter immettere in ruolo gli abilitati col 1° ottobre 1966. (18537)

SORGI. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e al Ministro del turismo e dello spettacolo.* — Per conoscere in quale considerazione intendono prendere le richieste che dagli organi provinciali di Teramo e dal Comitato regionale per la programmazione in Abruzzo sono state avanzate in merito ai comprensori di sviluppo turistico.

Nella prima classificazione di comprensori turistici sono risultate incluse zone, di cui alcune non hanno attrattive né artistiche, né folcloristiche, né naturali e mancano di qualsiasi attrezzatura ricettiva, mentre sono state inspiegabilmente escluse zone che — come quelle della Laga e della Valvibrata — presen-

tano invece molti e vari elementi caratterizzanti una spiccata vocazione turistica, la quale del resto si sta già traducendo in un documentabile movimento, crescente di anno in anno. Notevole infatti è l'afflusso di turisti a Civitella del Tronto (fortezza monumentale, alberghi, stazione climatica) ed anche a Campi (Scala Santa, monumenti medievali e rinascimentali, sagre affollatissime), nonché alle loro rispettive zone montane. Queste costituiscono la parte orientale di una vasta zona montagnosa, che con i suoi boschi, laghi artificiali, prodotti caratteristici del sottobosco e della pesca, una iniziale attrezzatura alberghiera, campi di sci, percorsi escursionistici, sta dando vita ad iniziative interessanti non solo altri comuni della provincia di Teramo (Valle Castellana, Rocca Santa Maria, Torricella Sicura, Cortino, Crognaleto), ma anche zone delle Marche, dell'Umbria e del Lazio, incernierate intorno ai monti della Laga, su cui del resto la Cassa ha nel passato già effettuato interventi, come per le attrezzature turistiche di Colle San Marco, sviluppate dalla parte di Ascoli Piceno.

La Valvibrata poi sta creando correnti di turismo per i suoi rilevanti ritrovamenti archeologici in Sant'Egidio alla Vibrata e in Corropoli con l'intero villaggio preistorico di Ripoli, che ha attirato l'attenzione degli studiosi europei. (18538)

SORGI. — *Al Ministro della difesa.* — Per sapere se intenda dare ufficialmente notizia al Parlamento intorno alla attuale consistenza dell'organizzazione sanitaria militare (ospedali, loro capacità ricettiva, stato dell'attrezzatura scientifica, personale sanitario e ausiliario, movimento dei ricoverati, ambulatori e centri specialistici).

L'interrogante chiede inoltre di sapere se siano allo studio eventuali programmi di ammodernamento e di ampliamento, se vi siano rapporti ed intese con il Ministero della sanità e con le cliniche universitarie, se sia possibile prevedere una collaborazione dell'organizzazione sanitaria militare con le autorità sanitarie civili, onde attuare anche in Italia quel coordinamento di sforzi che permetterebbe una più efficace utilizzazione di tutte le strutture protettive della salute almeno in certe particolari occasioni di intervento urgente, nella ricerca scientifica e nella lotta sul piano operativo contro alcuni tipi di malattia. (18539)

SORGI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere se ha elementi sufficienti ed aggiornati d'informazione intorno alle fun-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

zioni ospedaliere (posti-letto, attrezzatura scientifica, movimento dei ricoverati, personale sanitario ed ausiliario, spese annuali) svolte dalle cliniche universitarie e se intenda darne ufficialmente notizia al Parlamento. La stessa richiesta si formula per sapere se esse abbiano eventuali coordinamenti col Ministero della sanità e con la sanità militare e se vi siano programmi di ricerca scientifica delle varie cliniche con intendimenti di collaborazione fra di loro per la lotta contro le malattie ed in particolare contro i tumori, le cardiovascolopatie, le malattie del sistema nervoso centrale. (18540)

DE ZAN E GREPPI. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per sapere:

1) se risponde a verità la notizia secondo cui la direzione della TV. avrebbe impedito al cantante-autore Adriano Celentano l'inserimento della sua canzone *Mondo in Mi 7* nella nuova trasmissione televisiva « Giochi in famiglia »;

2) nell'eventualità che la notizia sia vera, con quali motivazioni sia stato accompagnato il provvedimento.

A giudizio degli interroganti, il testo della canzone — che qui sotto si trascrive — risponde ai sentimenti più comuni e istintivi degli uomini di ogni Paese e non sembra in alcun modo giustificare un intervento a carattere censorio.

« Apro il giornale e leggo che / di giustizia al mondo non ce n'è / Come mai il mondo è così brutto? / Sì, siamo stati noi a rovinare / questo capolavoro sospeso nel cielo. / Leggo che sulla terra / sempre c'è una guerra. / Ma però, per fortuna, / stiamo arrivando sulla luna / mentre qui c'è la fame. / Ogni atomica è una boccia / i birilli sono la umanità. / Il capriccio di un capoccia / e il mondo salterà. / Si rapini il lunedì / ci si ammazzi gli altri dì. / Guarda un po' che società / ipocrisia qua e là. / Non va / non esiste morale / c'è per tutti un complesso / un problema del sesso / e le persone serie / che non raccontano storie / le hanno già spedite in ferie. / Questa terra è il monopolio / delle idee sbagliate. / Qui si premiano quei film dove c'è un morto in più / si divorano i romanzi con il vizio a rate. / C'è persino corruzione dove c'è lo sport. / Ma se noi tutti insieme / in un *clan* ci riuniremo / cambierà questo mondo. / Se noi daremo una mano / a chi ne ha più bisogno / ci sarà solo amore ». (18541)

POERIO E MICELI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se intenda prendere in considerazione gli esposti, più volte avanzati, del lavoratore Talarico Rosario, dipendente dall'Ospedale Sanatoriale « Ciaccio » di Catanzaro, il quale ritiene di essere stato defraudato del giusto diritto di assegnazione di un alloggio di proprietà dell'Amministrazione INPS;

per sapere se non intenda intervenire perché giustizia sia resa al lavoratore Talarico che, padre di quattro figli, con moglie gravemente malata, è costretto a vivere in un ambiente angusto, malsano, lontano dal posto di lavoro, mentre altri con minor titoli e maggiore possibilità, ha avuto concesso una abitazione di proprietà dell'amministrazione;

per chiedergli se non ritenga suo dovere intervenire per stroncare, anche in questa direzione, la prevaricazione e la speculazione che spesso vengono adoperate ai danni dei lavoratori più umili. (18542)

ALPINO. — *Ai Ministri dei lavori pubblici, dell'agricoltura e foreste e dell'industria e commercio.* — Per conoscere se e quali straordinari interventi ritengono di assumere, a riparo dei danni arrecati ad opere pubbliche ed impianti nel comune di Luserna San Giovanni (Forino), dall'alluvione e straripamento del torrente Luserna nella notte fra l'11 e il 12 ottobre 1966. Si fa presente che, in mancanza di pronta ricostruzione delle opere e riparazione degli impianti, si prospetta un aumento di disoccupazione nella zona, già gravemente colpita dalla chiusura degli stabilimenti Mazzonis. (18543)

BUSETTO. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se è a conoscenza della grave situazione di tensione che si è venuta a determinare tra il personale dipendente della casa di cura di Galliera Veneta (Padova) appartenente all'INPS e la segreteria amministrativa della stessa casa per una serie di decisioni da questa adottate tali da danneggiare il personale. In particolare si segnalano fra queste decisioni il declassamento di una lavoratrice dipendente dalla prima alla seconda categoria, la sospensione degli assegni familiari; la perdita delle borse di studio per responsabilità diretta dell'amministrazione avendo lasciato scadere i termini del concorso, la sospensione del 50 per cento del salario al lavoratore Berti e, infine, il trattamento inammissibile che il segretario amministrativo della casa di cura ha fatto alla commissione interna. La commissione interna, infatti, in

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

modo responsabile ha cercato di sottoporre all'attenzione dell'amministrazione i suddetti problemi ma, per tutta risposta, si è vista minacciata di essere espulsa con le guardie giurate;

per sapere quali provvedimenti urgenti il Ministro intende adottare con un immediato intervento presso la direzione generale dell'INPS, affinché si apra una inchiesta sull'operato della segreteria amministrativa della casa di cura e i fatti sopra denunciati non abbiano più a ripetersi. (18544)

Interrogazioni a risposta orale.

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri degli affari esteri e del lavoro e previdenza sociale, per sapere se sono a conoscenza della nuova sciagura che si è verificata in una galleria nel Cantone Vaud in Svizzera che ha provocato, dai primi accertamenti, la morte di un operaio italiano e il ferimento di altri; se di fronte al ripetersi di tali sciagure (a poca distanza da quella di Mattmark e di Robiei) non intendono esaminare la necessità di procedere in tutti i cantieri, gallerie e cave dove sono occupati italiani, a periodiche ispezioni da parte dei Consolati in collaborazione con esperti italiani e con le organizzazioni locali, in modo da garantire ai lavoratori condizioni di sicurezza sul posto di lavoro.

« Gli interroganti chiedono inoltre di voler predisporre tutto il necessario per garantire ai familiari dei colpiti da questa recente sciagura l'opportuna assistenza.

(4528) « BRIGHENTI, PEZZINO, CORGHI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per sapere quali siano stati i criteri di valutazione presi in esame dal provveditore agli studi di Catanzaro per affidare la reggenza dell'Ispettorato scolastico delle scuole elementari di Crotona al direttore didattico insegnante Rosario Bevilacqua anziché al pari grado dottor Rocco Pavone.

« Per sapere inoltre l'anzianità di servizio, il titolo di studio e le note di qualifica di entrambi i suddetti funzionari.

« Premesso che la scelta per il conferimento di una così delicata funzione dovrebbe, in uno Stato di diritto, essere basata sulle risultanze ricavate dal contenuto del fascicolo personale e non certo dal maggiore o minore attivismo politico di ciascun funzionario, si chiede di sapere se nel fascicolo personale

dell'attuale ispettore reggente si trovi ancora il rapporto, a suo tempo redatto dalla signora Remondino, incaricata di una delicata inchiesta nei confronti dell'allora insegnante Bevilacqua e se i risultati di detta inchiesta siano stati tenuti presenti, come sarebbe stato suo imprescindibile dovere, da parte del provveditore agli studi di Catanzaro quali criteri di valutazione nel prendere una decisione, che ha destato stupore e meraviglia nella pubblica opinione.

« In particolare l'interrogante chiede di conoscere quali provvedimenti il Ministro intende adottare perché il diritto di un onesto e stimato professionista venga finalmente affermato in maniera chiara ed inequivocabile e perché vengano prese le misure del caso in maniera tale che fatti del genere, dettati da rozza faziosità, non possano più oltre avvenire.

(4529)

« MESSINETTI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri degli affari esteri, del commercio con l'estero, della marina mercantile e del lavoro e previdenza sociale, per conoscere quali proposte verranno avanzate, nelle imminenti negoziazioni per il rinnovo dell'accordo commerciale, al Governo nipponico, onde contenere le deprimenti importazioni di prodotti ittici che da tempo si verificano in Italia.

« Come è noto tali importazioni hanno avuto conseguenze dannose per la pesca italiana e seriamente minacciano le gestioni della flotta oceanica recentemente sviluppatasi, soprattutto con il concorso di provvidenze statali.

« L'interrogante chiede anche se risulti che recentemente si sono avute, in Italia, importazioni di prodotti ittici nipponici ad un prezzo CIF di lire 88 al chilogrammo e se non debba ritenersi tale prezzo anormale o connesso a pratiche di *dumping*.

« Per quanto riguarda, in particolare le competenze del Ministro del lavoro, l'interrogante chiede di conoscere quale azione il Governo ritenga di poter svolgere a favore della pesca oceanica, al fine di evitare una sicura disoccupazione a numerosi marittimi, qualora l'attuale messa in disarmo di alcune navi da pesca oceanica e conseguente sbarco dei marittimi, si dovesse estendere alle altre navi del settore della pesca oceanica.

« A tale scopo si ritiene di poter già prospettare, al Ministro del lavoro, una tale malaugurata possibilità, in dipendenza del pesante deprimente esercizio gravante sugli armatori oceanici nazionali, in conseguenza

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

delle lamentate indiscriminate importazioni di pesce estero provenienti da Paesi rivieraschi oceanici più favoriti nei loro costi di produzione.

(4530)

« SINESIO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri dell'interno, della sanità e di grazia e giustizia, per conoscere se non ritengono grave quanto è stato denunciato ed in sede parlamentare e dalla stampa locale all'opinione pubblica sugli ospedali riuniti e sull'ospedale Neuropsichiatrico di Reggio Calabria.

« Per conoscere l'esito degli accertamenti sollecitati da precedente interrogazione ed annunciati, a suo tempo, dal Ministro della sanità, con sua risposta interlocutoria, sulla morte di quel povero lavoratore quarantenne, a seguito di una complicazione post-operatoria presso gli ospedali riuniti di Reggio Calabria; nonché l'assicurazione, con altra precedente interrogazione sollecitata, che il primario chirurgo del predetto ente presterà quotidianamente la sua opera, evitando le continue, lunghe assenze fuori Reggio Calabria.

« Se intendono accertare quanto denunciato sull'ospedale neuropsichiatrico provinciale e da quel direttore, e dalla stampa ed in sede di consiglio provinciale.

« Per conoscere se intendano investire l'autorità giudiziaria e sulla morte del predetto lavoratore e sulla morte del ricoverato al neuropsichiatrico, nonché su altri fatti che investono la responsabilità penale di chiunque.

(4531)

« MINASI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri dell'interno, del tesoro, delle finanze e del lavoro e previdenza sociale, per sapere, dato che per la legge 5 dicembre 1964, n. 1268, che regola il conglobamento delle retribuzioni, l'indennità di « buonuscita » per i dipendenti statali è stata elevata, con decorrenza 1° marzo 1966, ad un importo pari all'80 per cento di una mensilità lorda dell'ultimo stipendio per ogni anno di servizio, se intendono eliminare la forte, ingiusta sperequazione tra i dipendenti statali ed i dipendenti degli enti locali, a cui l'INADEL ai sensi dell'articolo 9 della legge 13 marzo 1950, n. 120, liquida una indennità di " premio di servizio " irrisoria.

« Se non intendono provvedere anche perché i dipendenti degli enti locali sono chiamati a versare contributi previdenziali quasi nella stessa misura dei dipendenti statali.

(4532)

« MINASI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri dell'interno e della sanità, per conoscere quali provvedimenti intendano adottare con la urgenza che il caso richiede, per sanare la precaria situazione creatasi a causa dei contrasti interni alla coalizione di centro-sinistra nell'amministrazione degli istituti ospedalieri riuniti di Milano, ove la lotta per il sottogoverno pregiudica il regolare funzionamento di organi ed istituti preposti ad un settore quale quello della sanità pubblica i cui superiori interessi non debbono essere subordinati a meschine contese di parte.

(4533)

« SERVELLO, GUARRA ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere se è a conoscenza che in seguito alla denuncia e alle precise e dettagliate notizie fornite dal sindacato provinciale di Biella F.I.L.T.E.A.-C.G.I.L., riguardanti l'ubicazione delle uscite del Pelificio Bellino di Sagliano Micca, gli agenti dell'ispettorato del lavoro, coadiuvati dai carabinieri che hanno circondato lo stabilimento, hanno potuto cogliere sul fatto il vergognoso sfruttamento di ragazzi inferiori ai 14 anni;

che il fenomeno dell'impiego di mano d'opera minorile, come è stato denunciato con allarme in un recente Convegno indetto unitariamente dalla C.G.I.L. e C.I.S.L., è largamente diffuso presso numerose aziende operanti nel biellese;

che oltre allo sfruttamento minorile si registra in forma acuta, come risulta dalla impressionante quantità di denunce fatte dal sindacato F.I.L.T.E.A. una paurosa violazione contrattuale e della legislazione del lavoro, in particolare per quanto riguarda le assunzioni senza libretti, le sospensioni, il lavoro straordinario e quello festivo, generalmente retribuito fuori busta e quindi non regolarizzato ai fini contributivi.

« L'interrogante desidera sapere se il Ministro, di fronte alla gravità di questi fenomeni, non intenda promuovere una inchiesta per stroncare con provvedimenti adeguati lo sfruttamento del lavoro minorile e per fare applicare rigorosamente in tutte le aziende le leggi riguardanti la tutela dei diritti dei lavoratori e per far rispettare i contratti di lavoro; se in considerazione del gran numero di aziende (circa mille) esistenti nella provincia di Vercelli, non ritenga opportuno di dover aumentare il numero degli attuali agenti dell'ispettorato del lavoro (attualmente solo 10)

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

per intervenire efficacemente affinché vengano applicate in tutte le aziende le leggi sul lavoro.

(4534)

« TEMPIA VALENTA ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dell'interno, in merito alla sua circolare del 10 febbraio 1966, n. 18690, in materia di controlli sulle aziende municipalizzate, per conoscere:

a) quale sia l'opinione del Ministro in ordine alle numerose e documentate critiche mosse autorevolmente da associazioni, enti e giuristi circa la conformità alla legislazione vigente di talune disposizioni in essa contenute;

b) se soprattutto l'interpretazione delle direttive impartite da detta circolare da parte dei prefetti, sia stata sempre uniforme o comunque sempre condivisa dal Ministero;

c) se, con particolare riferimento all'efficacia della contrattazione collettiva interessante le aziende municipalizzate ed il personale da esse dipendente, l'interpretazione data alla circolare non giustifichi le preoccupazioni espresse circa il tentativo di effettuare una trasformazione di fatto della natura del rapporto di lavoro presso tali aziende da privatistica a pubblicistica;

d) se, infine, il Ministro non condivida l'opinione che l'obiettivo di una maggiore "razionalizzazione della gestione delle aziende municipalizzate" con conseguente "contenimento dei costi" e forme di controlli non meramente burocratiche, più che con l'interpretazione restrittiva della disciplina vigente, trovi la giusta soluzione in sede legislativa.

(4535)

« DARIDA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere i motivi per i quali non è stata ancora resa nota la data delle elezioni per il rinnovo del consiglio comunale della città di Vasto che scade il 9 dicembre 1966, così come è avvenuto per comuni che si trovano in situazione analoga.

(4536)

« DI MAURO ADO GUIDO, SPALLONE, GIORGI, ILLUMINATI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dei lavori pubblici, per sapere quali provvedimenti urgenti intendono adottare per dare una risposta positiva alle rivendicazioni da tempo avanzate dagli ingegneri, architetti, geometri ed assistenti del Genio civile e, in generale, dai tecnici dei lavori pubblici, tale da soddisfare le loro inderogabili esigenze di dignità morale, professionale e di condi-

zione di vita, e da garantire l'adeguamento strutturale di un ramo così importante della pubblica amministrazione ai problemi dello sviluppo del Paese;

per sapere se ritengano che questa risposta debba essere tempestiva, urgente e globale in relazione alla proclamazione dello sciopero dimostrativo che i tecnici dei lavori pubblici si accingono a compiere nelle giornate del 21-22 ottobre;

per conoscere infine, il pensiero del Governo circa il problema generale della difesa e del potenziamento del patrimonio rappresentato dai tecnici dello Stato in relazione ai compiti ed alle funzioni che la programmazione economica, la pianificazione territoriale e gli interventi connessi debbono affidare all'intervento pubblico e tale da garantire i cittadini, gli enti, l'opinione pubblica della serietà dell'impegno della pubblica amministrazione, della qualità e quantità dei suoi quadri tecnici che non vogliono essere una corporazione tecnocratica ma parte viva ed integrante della costruzione dello Stato democratico come è previsto dalla Costituzione.

(4537)

« Busetto, De Pasquale, Todros, Beragnoli ».

Interpellanze.

« I sottoscritti chiedono di interpellare i Ministri del bilancio e della programmazione e delle partecipazioni statali, sulla politica che le partecipazioni statali intendono fare in Napoli e provincia, specie per il settore della Navalmeccanica; ed in particolare, per conoscere quali provvedimenti intendono prendere e quali impegni intendono assumere:

a) per evitare un ulteriore declassamento delle funzioni direzionali di Napoli conseguente al trasferimento in altra città della direzione della Navalmeccanica, dopo la perdita delle sedi della S.M.E. e della S.I.P., in seguito alla nazionalizzazione e concentrazione dei rispettivi settori;

b) per la determinazione delle funzioni e del ruolo della Sebn;

c) per lo sviluppo globale ed omogeneo dei cantieri navali di Castellammare di Stabia;

d) per la scelta di iniziative di rilevante dimensione, idonee a rompere la tendenza verso la depressione ed invertirla nel senso di promuovere una crescita ordinata economica e sociale della Regione.

(924)

« Riccio, Barba, Barbi, Cortese, D'Ambrosio, D'Antonio, Fortini, Napolitano Francesco, Russo Spena, Titomanlio Vittoria ».

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 20 OTTOBRE 1966

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Ministro dei lavori pubblici e il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sull'opera che intendono svolgere per la sollecita approvazione del Piano regolatore del Consorzio dell'area di sviluppo industriale di Napoli, che venne trasmesso al Comitato dei ministri per il Mezzogiorno sin dal 1° agosto 1965, in considerazione che il termine ultimo per il finanziamento delle opere previste dai Piani regolatori delle aree industriali nel Piano quinquennale del Mezzogiorno è fissato

al 31 marzo 1967, e per evitarsi le gravi responsabilità derivanti dalla mancata approvazione definitiva entro tale termine che danneggerebbe enormemente Napoli con la esclusione dalle dette provvidenze per i consorzi.

(925) « RICCIO, BARBA, BARBI, CORTESE, D'AMBROSIO, D'ANTONIO, FORTINI, NAPOLITANO FRANCESCO, RUSSO SPENA, TITOMANLIO VITTORIA ».

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO