SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

377ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 9 DICEMBRE 1970

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente FANFANI,
indi del Vice Presidente CALEFFI

INDICE

CONGEDI . . . . . *Pag.* 19335

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 19335
Deferimento a Commissione permanente in sede referente 19335

Discussione:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, concernente provvedimenti straordinari per la ripresa economica » **(1433)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*); « Disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 27 agosto 1970, n. 621 » (1434) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*):

PRESIDENTE . . . . . 19335 e *passim*
BELOTTI 19353
FADA, *relatore* 19336
NENCIONI 19349
TOMASSINI 19334
VALORI 19354
VENANZI 19354

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

Presidenza del Presidente FANFANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 10,30*).

Si dia lettura del processo verbale.

L I M O N I , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente.*

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

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori: Banfi per giorni 4, Bardi per giorni 4, Bo per giorni 1, De Zan per giorni 2, Pala per giorni 1 e Spasari per giorni 3.

Non essendovi osservazioni, questi congedi sono concessi.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E . Comunico che sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

DE DOMINICIS. — « Riorganizzazione e statizzazione delle sedi universitarie in Abruzzo » (1438);

SIGNORELLO, SPAGNOLLI, MORLINO, BARTOLOMEI, TESAURO, DEL NERO, MAZZAROLLI, MURMURA, PENNACCHIO, TREU e DE VITO. — « Modificazioni della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali » (1439);

SIGNORELLO, SPAGNOLLI, MORLINO, BARTOLOMEI, TESAURO, DEL NERO, MAZZAROLLI, MURMURA, PENNACCHIO, TREU e DE VITO. — « Modificazioni alla legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario » (1440).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissione permanente in sede referente

P R E S I D E N T E . Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

SIGNORELLO ed altri. — « Modificazioni della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali » (1439);

SIGNORELLO ed altri. — « Modificazioni alla legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario » (1440), previo parere della 5ª Commissione.

Discussione dei disegni di legge:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, concernente provvedimenti straordinari per la ripresa economica » (1433) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*); **« Disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 27 agosto 1970, n. 621 » (1434)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, con-

cernente provvedimenti straordinari per la ripresa economica »; « Disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 27 agosto 1970, n. 621 », già approvati dalla Camera dei deputati e per i quali è stata autorizzata la relazione orale.

Avverto che nel corso di questa seduta si potrà procedere a votazioni col procedimento elettronico.

Invito il senatore Fada a riferire oralmente.

F A D A , *relatore*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ritengo innanzitutto che il dibattito sul decreto-legge n. 745 che segue a distanza di due mesi quello sul precedente decreto, decaduto per decorrenza dei termini, non possa prescindere dall'ampia ed approfondita discussione che sullo stesso argomento si è già svolta prima in Commissione finanze e tesoro e poi in quest'Aula.

Per quanto mi può competere, nel rifarmi quindi alla precedente relazione presentata dai relatori all'Assemblea, limiterò questa mia esposizione introduttiva, che spero breve, prevalentemente agli aspetti nuovi che la questione presenta ed alle modifiche che nel testo trasmessoci dalla Camera sono state introdotte; nella convinzione, come del resto è stato già opportunamente osservato in Commissione dalla stessa opposizione di sinistra attraverso la parola del senatore Fortunati, che l'ampiezza del dibattito ha chiarito già definitivamente la posizione delle forze politiche sull'argomento, onde necessita affrontare immediatamente gli altri nuovi ed importanti problemi che urgono.

Nel mese di agosto, allorchè il Governo Colombo decise l'adozione per decreto-legge di urgenti misure economiche, la realtà socio-economica del Paese presentava in sintesi le caratteristiche seguenti, documentate da una serie di dati elaborati da diverse fonti e confermati da osservatori insospettabili: una pressione della domanda di consumi privati che era andata via via accentuandosi (a fine luglio difatti si registrava l'aumento delle esportazioni del 3,5 per cento, di fronte all'aumento delle importazioni del 20,8 per cento); una preoccupante stagnazione delle attività produttive con tendenza, in certi settori, addirittura alla contrazione e quindi una carenza dell'offerta; una tendenza ad un rapido aumento dei prezzi all'ingrosso e al minuto, preoccupante soprattutto per la sua concentrazione temporale; un notevole drenaggio del risparmio disponibile sul mercato finanziario da parte della finanza pubblica, dovuto alle impellenti necessità finanziarie degli ospedali e degli enti mutualistici.

Tutto ciò nel contesto e in aggiunta alle croniche carenze strutturali del Paese ben note a tutti, nonchè alle negative interferenze di fattori economici internazionali, altrettanto noti a tutti.

Il rilevamento degli indici di aumento del costo del denaro, della diminuzione del tasso di incremento degli investimenti e del *deficit* della bilancia dei pagamenti era altamente dimostrativo delle conseguenze che in breve periodo si sarebbero prodotte sull'occupazione, sulla stabilità monetaria e in definitiva sul ritmo di sviluppo del Paese.

Di fronte a questa realtà obiettivamente seria, documentata dalle cifre e dalla valutazione unanime degli esperti italiani e stranieri e che se non tempestivamente ed opportunamente corretta avrebbe potuto farsi anche rapidamente drammatica, il Governo attraverso il decreto-legge ha messo in moto una serie di interventi tra loro razionalmente coordinati ed operanti in diverse direzioni che in sintesi richiamiamo. La convinzione che nel Paese esistono risorse non completamente sfruttate e valorizzate fa da chiave di volta alla cosiddetta filosofia del decreto. Il nostro sistema economico-sociale, pur evidenziando delle zone ad alta concentrazione occupazionale, è nel suo complesso tuttora lontano dalle condizioni del pieno impiego. Inoltre le carenze strutturali, specie sul piano dell'offerta dei servizi sociali, della qualificazione della spesa pubblica e della programmazione, incidono pesantemente in termini di efficienza, produttività e competitività del sistema e quindi in definitiva sul suo ritmo di sviluppo globale e di diffusione del benessere sociale. Fermo restando il volume della domanda globale, la manovra fiscale, articolata nei limiti della selettività consentita dal nostro apparato tributa-

rio, tende a contenere la domanda di consumi privati e a trasferire una parte del potere di acquisto alla sfera dei consumi pubblici. Il gettito delle nuove entrate viene destinato esclusivamente all'avvio delle operazioni di risanamento del *deficit* degli istituti mutualistici, quale premessa indispensabile alla qualificazione della spesa pubblica nel settore della domanda sanitaria, da ottenersi in via definitiva con la riforma del sistema sanitario.

Si rinuncia da parte del Tesoro e quindi dell'Istituto di emissione ad un prelievo di fondi dal mercato finanziario con conseguente ampliamento della base monetaria a disposizione delle banche commerciali e degli operatori finanziari per le necessità delle attività produttive e degli investimenti. Infine, perchè il prelievo fiscale non determinasse effetti deflazionistici con un riequilibrio della domanda ad un più basso livello di occupazione e di produzione, è stata predisposta tutta una serie di incentivi, dal credito agevolato alle facilitazioni fiscali, per stimolare nuovi investimenti specie nei settori che hanno evidenziato maggiori difficoltà.

Nei confronti della situazione economica rilevata in agosto, nel momento cioè in cui è stato emanato il primo decreto, quella attuale presenta sintomi di indubbio miglioramento, cosicchè sono sorti nuovi anche se per la verità piuttosto speciosi motivi polemici. In sostanza l'opposizione — e particolarmente il senatore Li Vigni — ha insistito nel voler accreditare la tesi che il rapido miglioramento della situazione economica costituirebbe la prova che il Governo e la maggioranza hanno artificiosamente caricato le tinte della realtà di agosto con la precisa finalità politica di coprire le responsabilità derivanti dalle carenze strutturali e dalle interferenze internazionali.

Io credo che su un tema del genere, particolarmente in questa sede parlamentare, si debba fare tutti uno sforzo di onestà intellettuale. Qualsiasi manipolazione dei dati, come qualsiasi valutazione degli stessi, non può alterare una realtà che è stata sotto gli occhi di tutti e che direttamente o indirettamente ci ha toccato tutti; una realtà qual è quella dell'aumento dei prezzi, del preoccupante *deficit* della bilancia dei pagamenti, della rarefazione del credito e del conseguente notevole aumento dei tassi di interesse. In particolare non ci può essere deformazione polemica che possa contestare che in agosto era opinione diffusa nei nostri ambienti finanziari, e non solo in quelli, che per sanare, quanto meno temporaneamente, il *deficit* dei nostri conti con l'estero fosse ormai inevitabile un mutamento della parità monetaria della lira, come del pari non può essere contestabile che la stessa opinione fosse diffusa in quasi tutti gli ambienti finanziari stranieri e che la lira in quei giorni fu sottoposta ad una tale massiccia manovra speculativa internazionale da ridurne la quotazione ai limiti dei livelli di guardia.

Se si vuole essere obiettivi nel giudizio dei fatti e dei numeri, si deve quindi riconoscere che in agosto la nostra situazione economico-sociale è stata molto seria e con tendenza a poter diventare in breve periodo anche drammatica. Se la situazione è stata tale ed oggi, pur con tutte le prudenti riserve, si può ammettere che almeno in parte è favorevolmente mutata, ciò non può evidentemente essere avvenuto in forza di chiacchiere o di sortilegi ma esclusivamente in forza di fatti rilevanti. E quali sono i fatti rilevanti avvenuti da allora ad oggi al di fuori del decreto? Perchè il decreto, nonostante la sua pirandelliana vicissitudine parlamentare, in una certa direzione almeno ha già potuto agire e cioè nella direzione del prelievo fiscale, dell'avvio al ripiano dei *deficit* degli istituti mutualistici e dell'ampliamento della base monetaria a disposizione del mercato finanziario, con tutte le conseguenze che ciò ha comportato per l'inversione della tendenza psicologica disfattista, mentre purtroppo il decreto non ha potuto ancora agire per la parte relativa agli incentivi alla produzione.

Cosicchè, a quasi quattro mesi di distanza, noi siamo oggi in condizione di poter tracciare un primo e sommario consuntivo degli effetti che il decreto ha determinato. Primo: deceleramento del tasso globale di aumento dei prezzi all'ingrosso ed al minuto, anche se permane qualche punta, specie nel settore alimentare; secondo:

aumento del numero indice della produzione industriale (pur con le prudenti riserve nella comparazione, permane il fatto che nel mese di settembre di questo anno, nei confronti del settembre del 1969, si è avuto un aumento del 10,1 per cento); terzo: mentre l'aumento del volume delle importazioni si è mantenuto al livello del 21 per cento nei confronti del 1969, le esportazioni sono in ascesa e nel mese di ottobre è stato raggiunto il nuovo primato mensile di 776 miliardi di lire, cioè il 28,4 per cento in più rispetto all'ottobre del 1969. Queste cifre, pur non consentendo un'interpretazione conclusiva, dato il permanere di certe riserve prudenziali, sembrano tuttavia indicare che la competitività dei nostri prodotti è diminuita meno di quanto si era temuto, cosicchè la bilancia dei pagamenti sta gradualmente riequilibrandosi, anche se va doverosamente sottolineato il fatto che autorevoli osservatori hanno definito questo un « pareggio tattico », in quanto si stima che nel corso del 1970 vi sia stato un afflusso di prestiti esteri, fra privati e pubblici, di circa 800 miliardi di lire, con conseguente appesantimento della nostra posizione debitoria per i conti con l'estero. Quarto: rafforzamento della quotazione della nostra moneta sui mercati esteri, quotata al di sopra della parità; quinto: ampliamento della base monetaria a disposizione del mercato finanziario, anche in conseguenza delle decisioni del Comitato del credito in data 16 settembre 1970 e inversione di tendenza verso l'aumento del tasso di interesse.

In sintesi, potremmo concludere anche noi con lo *slogan* di un autorevole commentatore: « Il peggio è passato, ma il domani è da costruire ». Infatti, per usare le parole del governatore Carli, se è vero che ci sono elementi che indubbiamente hanno reso meno preoccupante la nostra situazione economica, tali elementi non possono essere considerati segni di un suo definitivo miglioramento.

Qual è quindi il disegno strategico delle forze politico-sociali del nostro Paese per la costruzione del domani degli anni '70? Come si inquadra la filosofia di questo decreto anticongiunturale nel disegno strategico della politica economica? Questi, onorevoli colleghi, sono a mio avviso i temi di un dibattito veramente aperto, come, del resto, questo sarà il terreno concreto su cui dovremo prossimamente misurarci in un impegnativo confronto.

Credo di poter dire che, sia in sede teorica che in sede politica, esiste una vasta concordanza di idee sugli obiettivi e sui traguardi basilari che devono essere conseguiti per massimizzare il benessere sociale di una determinata comunità; innanzitutto il pieno impiego, poi il mantenimento di un ritmo soddisfacente di sviluppo, quindi la preservazione di una ragionevole stabilità monetaria ed infine il perseguimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

In un'economia di mercato, sia essa più o meno mista, questi obiettivi non vengono però conseguiti in via automatica, ma la massimizzazione del benessere sociale è subordinata a vincoli che sono rappresentati dalle relazioni strutturali fra determinate variabili; relazioni che costituiscono le scelte responsabili della politica economica di una determinata comunità, cosicchè il tasso di realizzazione di uno o dell'altro degli obiettivi indicati si riflette positivamente o negativamente sul tasso di realizzazione degli altri, tanto che l'economia politica ha costruito la cosiddetta « funzione del benessere sociale », quale può essere concepita dal politico.

In tema di vincoli, il conseguimento di un aumento dell'occupazione aumenta il saggio di variazione dei prezzi, ed il tasso di variazione delle riserve valutarie dipende dal saggio di aumento dei prezzi e dal saggio di sviluppo del reddito. Un basso tasso occupazionale determina invece necessariamente una diminuzione del tasso di sviluppo e quindi del reddito.

Senza addentrarci troppo in questioni non del tutto risolte anche in sede teorica, l'equilibrato e armonico conseguimento di tali obiettivi è possibile in definitiva solo attraverso l'approntamento e la giusta utilizzazione di idonei ed efficaci strumenti che tendano, con appropriate riforme, ad eliminare nel periodo lungo i colli di bottiglia delle

strutture del sistema e in periodo breve a correggere con le leve monetarie e fiscali le sfasature congiunturali.

Per quanto può riguardare i colli di bottiglia strutturali, a titolo di semplice esemplificazione, vorrei ricordare che la riforma del sistema mutualistico con l'istituzione del servizio sanitario nazionale può essere lo strumento per eliminare sprechi ed abusi divenuti ormai costume e qualificare la prestazione sanitaria; che la riforma urbanistica generale e l'intervento degli enti pubblici nella costruzione delle abitazioni possono essere lo strumento per stroncare finalmente le speculazioni edilizie e le rendite di posizione, oltre che creare un ambiente urbano più confortevole e civile. Così per la riforma della scuola, per la riforma tributaria, per la programmazione e per la qualificazione della spesa pubblica; progetti di legge ormai all'esame del Parlamento o delle Commissioni o che stanno per giungere al Parlamento dopo gli accordi preliminari di massima tra Governo, sindacati e imprenditori: riforme che costituiscono il nostro banco di confronto e che dal come noi le costruiremo daranno un segno negativo o positivo al nostro sviluppo economico e sociale. Certo è che queste riforme avranno un costo, che costruire un apparato produttivo che ci consenta competitività e pieno impiego avrà un costo e le nostre riserve sono quelle che sono. Bisogna dire chiaro e ad alta voce che è inutile farsi illusioni; se si vuole veramente eliminare tutti i colli di bottiglia delle strutture del nostro sistema è indispensabile decidersi ad imboccare la strada dell'austerità. Austerità innanzitutto nella dilatazione delle spese correnti della pubblica amministrazione, ma austerità anche nelle spese superflue da parte di tutti i cittadini.

Consentitemi un semplice accenno infine alla politica dei redditi. Se è vero, come è vero, che la massimizzazione del benessere sociale è vincolata alle relazioni strutturali tra le variabili della funzione del benessere sociale, la politica dei redditi, affiancata alla collaborazione valutaria e finanziaria internazionale, dovrebbe rendere conciliabili il mantenimento della stabilità interna, l'ottenimento del saggio di sviluppo desiderato ed evitare l'insorgere di crisi nella bilancia dei pagamenti, che fatalmente, rendendo indispensabili interventi restrizionistici, inciderebbero sui livelli di occupazione e di sviluppo.

Scopo dichiarato, quindi, di una politica dei redditi dovrebbe essere quello di assicurare, mediante interventi concordati e attuati nella fase stessa delle formazioni delle varie categorie dei redditi, che il loro sviluppo in termini monetari si mantenga in linea con l'incremento del reddito nazionale in termini reali. Politica quindi di tutti i redditi — profitti, interessi, rendite — e non solo dei salari, sì da ridurre la politica dei redditi alla politica salariale solo perchè i salari possono essere più agevolmente riconducibili ad un accertamento statistico.

Comunque, per tornare *in medias res*, come si inquadra la filosofia del decreto in questo abbozzo strategico di politica economica? Al di là di posizioni ovviamente divergenti su determinati aspetti specifici e in definitiva marginali, l'opposizione non può fondatamente contestare che esso si muova sì nella direzione del pareggio della bilancia dei pagamenti e della stabilità monetaria e dei prezzi, ma certo non a prezzo del sacrificio delle esigenze occupazionali e del ritmo di sviluppo del sistema. Difatti la manovra prevista nel decreto, nel mentre attraverso la leva fiscale restringe la domanda di consumi privati non strettamente necessari, dall'altro canto, attraverso la leva degli incentivi e della riforma sanitaria, tende a determinare un'espansione della domanda nei riguardi dei pubblici consumi e degli investimenti produttivi; cosicchè, rimanendo immutato il volume della domanda globale, non si determinino effetti deflazionistici. Ovviamente, nessuno di noi intende collocare questo decreto al di fuori delle sue reali e limitate prospettive. Esso non è, nè potrebbe essere, lo strumento magico per risolvere le nostre secolari carenze strutturali; esso è e rimane un provvedimento di natura congiunturale idoneo a ristabilire quegli equilibri economici indicati che, se rotti, coinvolgerebbero la stabilità

monetaria, dei prezzi e le possibilità occupazionali e quindi il benessere della stragrande maggioranza del popolo italiano. La sua novità — e in questo senso ha avuto ragione il ministro Ferrari-Aggradi a sottolineare ripetutamente la modernità della manovra — sta nel fatto che esso non vuole limitarsi alla pura e semplice correzione degli squilibri indotti dalla fase congiunturale, ma vuole porsi e costituire la premessa indispensabile per l'avvio dell'eliminazione dei colli di bottiglia strutturali che maggiormente ostacolano la domanda sociale e in definitiva saldare la congiuntura con le riforme.

Non ha senso, quindi, pretendere di valutare e giudicare il decreto per quello che esso non è nè pretende di essere: esso è un momento importante, essenziale, ma sempre un semplice momento ed una premessa indispensabile e coerente di una linea politica ed economica che, per concretizzarsi e pienamente realizzarsi, necessita di mezzi, di tempo e di un vasto consenso di forze politiche e sociali.

Onorevoli colleghi, il decreto in esame riproduce sostanzialmente l'architettura disegnata dal confronto avvenuto prima in Commissione finanze e tesoro e successivamente in quest'Aula per il precedente decreto non convertito, così che mi limiterò all'esame delle sole modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento.

All'articolo 15, in occasione del pagamento del bollo di patente per il 1971, è prevista la detrazione del 50 per cento dell'imposta pagata in 700 lire circa in forza dello articolo 30 del decreto-legge non convertito. Al di là del fatto simbolico rappresentato da questo emendamento, la Commissione non ha potuto non rilevare la difficoltà della pratica attuazione della modifica. Difatti il pagamento dell'imposta deve essere fatto con marche e riguarderebbe circa 6 milioni di persone che avevano già provveduto al pagamento dell'imposta. Poichè il Governo ha già dichiarato che per il gennaio 1971 l'Istituto poligrafico dello Stato non è in grado di approntare le marche da bollo con impresso l'anno del rilascio, è facilmente prevedibile che lo stesso poligrafico non sarà in grado di approntare una nuova marca da bollo di 4.700 lire e di conseguenza sarà estremamente rapido l'esaurimento dei tagli intermedi necessari per raggiungere tale cifra, con tutte le conseguenze del caso.

All'articolo 22 è stata introdotta una modifica per cui, dopo il 31 marzo 1971, le Regioni a statuto speciale comparteciperanno alle maggiori entrate derivanti dal decreto. Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, il problema fu sollevato ed ampiamente discusso in quest'Aula. I relatori manifestarono allora l'opinione che sotto il profilo giuridico fosse dubbia l'automaticità di tale diritto di compartecipazione e che quindi la questione dovesse trovare una soluzione in sede politica armonizzando le esigenze finanziarie dell'erario con quelle delle Regioni; e la Commissione ha manifestato il suo favorevole consenso alla soluzione attuale.

All'articolo 24 sono state introdotte le modifiche conseguenti alla sistemazione dell'articolo 22.

All'articolo 25 è stato opportunamente introdotto l'obbligo del pagamento in via prioritaria da parte degli enti mutualistici delle passività relative all'assistenza ospedaliera.

L'articolo 31 dà un'ultima stesura alla *vexata quaestio* dei massimali per gli assegni familiari. Non intendo rifare la cronaca, nè riprendere temi già ampiamente discussi: mi limito a riferire che l'ultima e speriamo definitiva stesura prevede come novità un massimale retributivo pari a lire 3.500 giornaliere per le imprese industriali che alla data di entrata in vigore del decreto occupano meno di 50 dipendenti e il cui capitale investito non superi i 500 milioni. Dirò solo che dal punto di vista semantico la locuzione « capitale investito » sarà tutt'altro che di facile accertamento. Inoltre, il 1° gennaio 1973, periodo nel quale è da prevedersi un aumento della produttività nei confronti di quella attuale, i massimali retributivi subiranno un ulteriore proporzionale aumento.

All'articolo 39 è prevista la partecipazione con una quota di 50 milioni dell'Istituto di credito delle casse rurali al patrimonio della sezione speciale per il credito alla cooperazione costituito presso la Banca nazionale del lavoro.

L'articolo 60 introduce una norma senza altro opportuna e cioè che i benefici fiscali previsti dagli articoli 57, 58 e 59 si applicano

soltanto a quelle operazioni conformi alle direttive fissate dal CIPE. Da ciò la garanzia che tali benefici fiscali non diventino un comodo espediente di evasione fiscale, ma, nel contesto di precisi criteri di programmazione, stimolino investimenti realmente diretti allo sviluppo produttivo ed occupazionale.

Nell'articolo 64 sono previste le nuove norme per le agevolazioni fiscali all'edilizia. Non credo ci possano essere dubbi che tutto il settore dell'edilizia si avvii verso una congiuntura preoccupante per tutta una serie di ragioni che non è questa la sede opportuna per approfondire e denunciare. Il testo precedentemente votato dal Senato, pur con l'ovvia preoccupazione di discriminare le costruzioni di lusso da quelle, diciamo, civili (perchè oggi mi sembra anacronistico e, al limite, demagogico riferirsi al concetto di costruzioni di tipo economico e popolare in auge anche solo venti anni fa, e per convincersene basterebbe visitare le cosiddette costruzioni di tipo economico e popolare realizzate dalle varie cooperative, anche di parlamentari, con contributo dello Stato) pur con questa ovvia preoccupazione, dicevo, il testo del Senato ha ritenuto prioritaria la preoccupazione di incentivare l'edilizia proprio nel periodo della più sfavorevole congiuntura prevedibile nei prossimi due anni atteso che il decreto ministeriale 2 agosto 1969, pur con tutte le sue carenze e insufficienze soprattutto applicative, fissava comunque le caratteristiche delle abitazioni di lusso e come tali non rientranti nelle facilitazioni fiscali previste dalla proroga.

Si diceva — e abbastanza fondatamente — dall'opposizione che in effetti le costruzioni classificate di lusso erano addirittura eccezionali e che pertanto era necessario individuare una linea discriminativa più idonea e che soprattutto fosse nella pratica realmente applicabile. Ebbene, pur con tutto il doveroso rispetto delle opinioni altrui, non posso violentare la mia oltre un certo limite — opinione del resto condivisa anche dalla maggioranza della Commissione — e quindi impedirmi di dire che in definitiva la montagna ha partorito un topolino. Difatti, pur apprezzandone le intenzioni ed il significato, i lievi correttivi introdotti dai commi *c*) e *d*) dell'articolo 64 nei confronti degli articoli 6, 7 e 8 del citato decreto ministeriale, correttivi che soddisfano pienamente il relatore di minoranza comunista alla Camera, non ritengo che in definitiva aumenteranno di molto il numero delle costruzioni che non potranno beneficiare dell'agevolazione, soprattutto quando si consideri la difficoltà con cui può essere determinato il costo dell'area e il valore della sola costruzione (quale valore: quello di costruzione o quello di mercato?). Cosicchè in definitiva temo che purtroppo l'unico aumento che si otterrà sarà quello del contenzioso tributario.

Positiva invece la modifica introdotta dall'articolo 65 tendente a rendere possibile il concreto acquisto da parte dei comuni di aree per l'edilizia popolare e la loro relativa urbanizzazione attraverso la garanzia dello Stato per i mutui che verranno contratti.

È stata infine sollevata in Commissione una questione concernente i dubbi interpretativi cui potrebbe dare adito l'attuale stesura degli articoli 16, 31 e 56 nella fase della loro applicazione. I relatori, pur condividendo l'opinione che, ai fini di eliminare eventuali dubbi, potrebbe essere opportuno procedere ad una più chiara stesura, in considerazione delle conseguenze che ciò determinerebbe ritengono che la questione possa anche essere risolta attraverso la presentazione di appositi ordini del giorno che chiariscano la precisa intenzione e volontà del Senato concorrente con l'adesione e lo impegno del Governo di uniformarsi, nel predisporre gli idonei strumenti applicativi, a questa intenzione e a questa volontà esplicitamente espresse.

Avviandomi alla conclusione, onorevoli colleghi, ritengo di non poter prescindere da una breve valutazione degli aspetti politici nuovi emersi durante questa lunga e complessa battaglia parlamentare.

È stato detto che il Governo e la sua maggioranza sono usciti battuti dalla mancata conversione del primo decreto; che solo la crisi, l'indecisione e in definitiva la paralisi del Governo e della maggioranza

hanno permesso ad una piccola minoranza delle forze di opposizione di bloccarli in una battaglia di trincea per tre mesi; che ormai in Italia si vive già in regime assembleare perchè senza il consenso delle forze di opposizione la maggioranza è impotente a governare il Paese. Può anche darsi che in ciò ci sia qualche piccola parte di verità, come del resto è comprensibile ci possa essere in una complessa, contraddittoria e poliedrica realtà quale è quella in cui siamo destinati a vivere. Ad un esame, sia pur spregiudicato, ma obiettivo tutte queste generalizzazioni rientrano senza dubbio più nelle categorie della polemica, dei timori, delle speranze o delle apparenze, che in quella della realtà.

La maggioranza, come tutte le coalizioni, ha certamente i suoi problemi e le sue spinte contraddittorie; risente quotidianamente, come del resto anche la stessa opposizione, di tutti i contrasti, le insofferenze e le contestazioni di una vasta realtà in movimento evolutivo, in quest'epoca di transizione. Ma se guardiamo ai fatti concreti di questa battaglia, che cosa constatiamo? Che il Governo e la maggioranza hanno accettato e sostenuto in campo aperto il confronto con l'opposizione: duttili e flessibili su ogni problema di procedura e di opinabilità, ma inflessibili e decisi a salvaguardare la filosofia e la sostanza del decreto da ogni modifica che ne avrebbe snaturato la natura e le finalità.

Governo e maggioranza, dimostrando una saldezza di nervi che non può nè deve essere sottovalutata, hanno perfino accettato di essere battuti temporaneamente, ma solo dall'inutile trascorrere del tempo. E quando è stato chiaro a tutti che non era più in gioco il solo prestigio del Governo e della maggioranza di centro-sinistra, ma che erano in gioco il prestigio e il funzionamento delle stesse istituzioni parlamentari, Governo e maggioranza hanno imposto la prova della verità e ne sono usciti nettamente vittoriosi.

Sul piano concreto di questa battaglia parlamentare, e sia pur nei limiti del decreto (non vogliamo nè intendiamo lasciarci prendere dalle generalizzazioni), non sono il Governo o la maggioranza che ne escono in crisi, ma è il mito dell'unità dell'opposizione di sinistra che esce in crisi. Nessuno può negare che il Partito comunista non è riuscito ad impedire l'ostruzionismo del PSIUP e del Manifesto e la presentazione di una pregiudiziale di incostituzionalità, che in più di una votazione il fronte dell'opposizione di sinistra si è diviso, che il tono e le motivazioni dell'opposizione della sinistra al decreto si sono nettamente differenziati. Il fatto nuovo e politicamente più rilevante di questa battaglia parlamentare è che per la prima volta una forza parlamentare abbia preso corpo ed abbia vigorosamente operato alla sinistra del Partito comunista, a volte addirittura in aperta e dura polemica contestativa con esso. Segno è che l'attuale linea politica del Partito comunista ha già oggettivamente creato nel Paese un vuoto sulla sua sinistra, che il Partito comunista non è più l'unico collettore di tutte le proteste, di tutte le contestazioni, di tutte le speranze rivoluzionarie. Tutto sommato riteniamo che sia prematuro derivarne conseguenze definitive, ma il fatto esiste e non è certo di poco momento. La generazione che, nelle forze politiche democratiche, ha combattuto per 25 anni in questo dopoguerra una linea politica comunista fondata sul dogmatismo ideologico staliniano, sulla contestazione pregiudiziale del sistema democratico, sul mito dello Stato-guida, sul no aprioristico ad ogni proposta della maggioranza, qualunque essa fosse, si rende conto non solo con sorpresa, ma soprattutto con difficoltà di questo lento e contraddittorio mutamento della linea politica e del tono dell'opposizione comunista. Questa generazione, che ricorda episodi clamorosi sia interni che internazionali della duttilità tattica e dei voltafaccia comunisti, è diffidente e guardinga; ma a mio avviso, sia pure con tutta la prudenza del caso, sarebbe assurdo che le forze democratiche misconoscessero e sottovalutassero questa realtà in movimento che sta sotto gli occhi di tutti.

Noi crediamo che allo stato attuale dei fatti non solo noi non vogliamo nessun incontro del tipo Repubblica conciliare, che magari qualche altro auspica, molti temono

e non pochi sarebbero già disposti a subire, ma un tale tipo di incontro non interessa o quanto meno non rientra nel disegno della attuale strategia comunista. L'obiettivo fondamentale del PCI resta secondo noi tuttora quello fissato nel Congresso di Bologna, cioè il conseguimento di una maggioranza di sinistra che nasca dalle lacerazioni, dalla frantumazione e possibilmente dalle ceneri dei partiti che compongono il centro-sinistra, una maggioranza egemonizzata dalla sua forza. Il vero rischio che incombe sull'evoluzione democratica del Paese non sta oggi nella forza del Partito comunista, non sta in fantapolitici incontri di tipo Repubblica conciliare, ma sta solo in una eventuale fuga in avanti dei partiti democratici, in un eventuale loro *cupio dissolvi* che nasca dalle inquietudini, dalle impazienze, dalle insofferenze e dalle presunzioni tipiche di questa ora che viviamo e che li porterebbe inesorabilmente verso la frantumazione. Ciò non solo precipiterebbe il Paese nel caos e lo esporrebbe a tutte le possibili involuzioni, ma oltre tutto bloccherebbe quel lungo processo di maturazione del comunismo verso la disponibilità democratica che, iniziatosi con la morte di Stalin, attraverso tappe successive, contraddittorie e tormentate, lo sta avviando verso il punto critico del « non ritorno ». Lo bloccherebbe perchè la frantumazione dei partiti democratici e del centro-sinistra gli riproporrebbe la tentazione dell'egemonia su una docile maggioranza di sinistra, tentazione a cui difficilmente saprebbe resistere.

Non abbiamo mai avuto eccessiva simpatia per le mitizzazioni delle formule politiche. Potremmo sbagliarci, ma ci sembra di avvertire che questa battaglia parlamentare ha contribuito ad indicarci che il ruolo che il centro-sinistra può e deve giocare oggi è forse più importante e decisivo di quello che ha giocato quando si è costituito.

Al limite oserei dire che oggi gli si offre l'occasione per riscattarsi per tutte le speranze che ha disatteso. La coesione e l'esatta percezione della realtà politico-sociale del centro-sinistra come tale e dei singoli partiti che lo compongono, contrastando e battendo il disegno egemone del Partito comunista, sono decisive nel costringerlo definitivamente all'interno del sistema democratico, sia pure in posizione critico-contestativa; sono decisive nel costringerlo ad un confronto aperto sui temi concreti delle riforme; sono decisive nel portarlo oltre il punto critico del non ritorno sulla via del processo di sviluppo democratico.

È un passaggio difficile quello che ci sta dinanzi...

P E R N A . Per voi.

F A D A , *relatore*. ... irto di difficoltà ed ostacoli, ma è anche una battaglia affascinante nella lunga lotta che da un quarto di secolo si sta sostenendo per l'allargamento dell'area democratica.

Nei giorni a venire, scriveva Kennedy, avremo bisogno di compromessi. Non c'è che dire, ma quelli devono e dovranno essere compromessi sulle soluzioni, non sui princìpi. D'altro canto la maggioranza non deve dimenticare che se è difficile il passaggio che le sta di fronte, non è certamente facile nemmeno quello che sta di fronte al Partito comunista. Praga e la dottrina della sovranità limitata di Brezhnev sono stati il colpo di grazia per la strategia della via nazionale al socialismo.

Al Partito comunista non restano che due vie: o sottomettersi docilmente all'egemonia dello Stato-guida, come ha fatto il Partito comunista francese...

P R E S I D E N T E . Io non entro nel merito della discussione, però atteniamoci agli argomenti, e cioè a quelli del decreto-ne-*bis*.

F A D A , *relatore*. Non c'è motivo perchè dobbiamo uscire sconfitti da questo periodo di rischio.

Una maggioranza che ha la coscienza del ruolo decisivo che le è stato dato di giocare nello sviluppo democratico di tutto il Paese, che crede nella forza di attrazione dei propri princìpi democratici può in qualche momento anche vacillare trovandosi nell'occhio del ciclone, può anche lasciarsi inchiodare per mesi in una logorante guerra di po-

sizione; non c'è nulla da scandalizzarsi; l'importante è che nei momenti decisivi abbia elaborato idee chiare su quello che c'è da fare e sappia serrare le file facendo tacere contrasti, riserve e divisioni.

Onorevoli colleghi, è quello che la maggioranza di centro-sinistra ha fatto anche nei momenti decisivi di questa battaglia parlamentare e — penso — è quello che continuerà a fare per concluderla favorevolmente.

Mi sia consentito di aggiungere che, in uno dei momenti più tristi ed amari della nostra milizia cristiana e democratica, è ciò che particolarmente abbiamo fatto e continueremo a fare noi per dimostrare in concreto a tutti i critici sospettosi antichi e recenti che, se per noi cattolici democratici la difesa aperta, tenace, coraggiosa dei nostri princìpi religiosi è irrinunciabile, altrettanto irrinunciabile è la nostra adesione alla democrazia come sovranità popolare e la nostra fiducia...

P R E S I D E N T E . Onorevole relatore, la prego di attenersi agli argomenti del decreto.

F A D A , *relatore*. Onorevoli colleghi, questo sforzo di coesione l'abbiamo fatto noi (*interruzioni dall'estrema sinistra; richiami del Presidente*), l'ha fatto la maggioranza di centro-sinistra nel suo complesso per difendere il funzionamento degli istituti parlamentari, per difendere il Governo, per difendere il decreto. (*Applausi dal centro. Interruzioni dall'estrema sinistra. Repliche dal centro. Richiami del Presidente*).

T O M A S S I N I . Domando di parlare per una questione pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

T O M A S S I N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio Gruppo, in occasione della discussione del primo decreto economico, non presentò in modo esplicito e specifico una questione di incostituzionalità, in via pregiudiziale. Tuttavia durante la discussione fece rilevare che quel decreto economico era in aperto contrasto con l'articolo 77 della Costituzione.

Di fronte alla presentazione di un secondo decreto-legge, secondo, perchè viene dopo, ma nel contenuto identico al primo, non possiamo fare a meno di presentare al giudizio del Senato, in via pregiudiziale, la questione concernente la sussistenza dei presupposti e delle condizioni, previste dall'articolo 77, la cui ricorrenza è necessaria per la legittimità del decreto.

Si pongono, oggi, di fronte alla presentazione del decreto-*bis*, tre questioni: la prima, riguarda l'incostituzionalità, sotto il profilo che il provvedimento tratta una materia che poteva essere trattata con legge ordinaria. La seconda, sotto il profilo che, non essendo stato il primo decreto economico convertito in legge entro i 60 giorni, era improponibile la presentazione di un identico decreto-legge. La terza infine è che il Governo ha abusato del suo potere di decretazione.

Al fondo di tali questioni di indole giuridica, vi è però una preoccupazione di carattere politico. Se ci accingiamo infatti a sollecitare il giudizio del Senato sulla incostituzionalità di questo decreto economico, è perchè, non essendo il potere del Governo di emanare decreti-legge una potestà legislativa delegata dal Parlamento, ma una potestà disciplinata dalla Costituzione, che stabilisce i limiti rigidi e precisi del suo esercizio, è dovere inalienabile del Parlamento di vigilare e controllare che quei limiti il Governo osservi e rispetti. Se infatti si dovesse accordare una presunzione di legittimità ai provvedimenti governativi ed omettere il dovuto controllo in sede di conversione, si consentirebbe tacitamente al Governo di straripare dall'area di esercizio del suo potere e di usare, con falso legalismo, la potestà legislativa, che è propria ed esclusiva del Parlamento, con la conseguenza, da tutti comprensibile, che si favorirebbe una lenta erosione dei princìpi sui quali si basa il sistema rappresentativo e correlativamente si agevolerebbe un accentramento dei poteri nelle mani dell'Esecutivo.

Sarebbe questo l'inizio di un grave processo che fatalmente porterebbe a svuotare di ogni contenuto la democrazia e che lascerebbe della Costituzione soltanto il nome. Le istituzioni democratiche e le libertà fon-

damentali del cittadino si possono distruggere in due modi: o sopprimendole in un sol colpo o svuotandole lentamente di contenuto e di funzionalità. Nel primo caso è un atto di aperta violenza, nel secondo invece è la ipocrita invisibile violenza dei governanti che machiavellicamente preferiscono mantenere nella facciata la legalità, instaurando all'ombra di essa una pratica ufficiosa di effettivo illegalismo.

La via del decreto, sempre pericolosa per la democrazia, potrebbe portare a questo ultimo modo di distruzione, indebolendo a poco a poco fino all'esaurimento le funzioni e le prerogative del Parlamento e facendo cadere così il baluardo delle libertà democratiche.

Non occorre andare molto lontano nella storia del nostro Paese per trovare un esempio che spiega e giustifica le preoccupazioni nostre e di coloro che hanno a cuore le sorti della democrazia, specialmente in questo momento nel quale non sono mancati tentativi di eversione ed oscure minacce di uno strano ritorno allo Stato forte ed autoritario. Basterebbe ricordare la tragica esperienza che fece la democrazia italiana sempre insidiata sin dalla costituzione dell'unità d'Italia . . .

P R E S I D E N T E . Senatore Tomassini, venga alla questione pregiudiziale.

T O M A S S I N I . Signor Presidente, quando lei avrà ascoltato il mio discorso potrà convenire che queste mie premesse non sono inutili, ma sono logicamente e necessariamente collegate con la conclusione a cui arrivo.

P R E S I D E N T E . Devo richiamarla quando, senza accorgersene, lei sfugge all'argomentazione.

T O M A S S I N I . Vedrà che non sfuggo ma sono proprio in argomento.

P R E S I D E N T E . Ed io la richiamo ad attenersi alla questione pregiudiziale.

T O M A S S I N I . Ed io vado avanti. Il discorso l'ho concepito io e so che non sono fuori tema.

P R E S I D E N T E . Abbia pazienza: con il suo principio, ognuno potrebbe parlare quando vuole e su ciò che vuole. Che ci starebbe a fare il moderatore delle nostre discussioni se ognuno concepisse a modo suo l'attenersi o meno all'argomento?

T O M A S S I N I . Le dirò subito, signor Presidente, che, parlando della storia del decreto-legge, intendo dimostrare, attraverso esempi storici a conforto della mia tesi, che l'abuso del decreto-legge può condurre ad una involuzione in senso autoritario e allo svuotamento completo del Parlamento.

P R E S I D E N T E . Su questo credo che non ci sia dubbio alcuno.

T O M A S S I N I . Signor Presidente, questa premessa è necessaria per poter ricordare i precedenti storici e anche i lavori della Costituente onde poter poi interpretare rettamente la portata e il significato dell'articolo 77, e alla luce di questi princìpi dimostrare l'incostituzionalità del decreto che è in discussione.

P R E S I D E N T E . Scusi, senatore Tomassini, siccome non sono addormentato insisto nel precisare che io non l'ho interrotta mentre lei faceva questa osservazione; l'ho interrotta, richiamandola all'argomento, quando lei scivolava su fatti contingenti; abbia pazienza e consenta con me che il mio richiamo non si riferiva al fondo dell'argomentazione, ma alle deviazioni. (*Approvazioni dalla sinistra*). Appunto, e io lo pregavo . . .

A L B A R E L L O . Ma questo è ostruzionismo alla rovescia.

P R E S I D E N T E . Non è ostruzionismo alla rovescia, è invito a restare all'argomento.

T O M A S S I N I . Stia sicuro, signor Presidente, che io non divago; non è nel mio

costume divagare. È nel mio costume di essere succinto, anche quando non lo dovrei.

È proprio per il pericolo connaturale all'uso che può essere fatto del decreto-legge, che esso è stato sempre ripudiato dalle legislazioni democratiche e quando è esistito è stato sempre guardato con diffidenza. Lo Statuto albertino non prevedeva una tale forma di legiferare e perciò i decreti-legge non trovavano una collocazione nell'ordinamento giuridico. Tuttavia i decreti-legge furono emanati e, per quanto il Potere esecutivo e una certa dottrina li giustificassero con la necessità, come fonte del potere di decretazione e con l'urgenza di provvedere, tuttavia la dottrina costituzionalistica di allora ne contestava la legittimità e non riconosceva nella necessità la fonte del potere di emanare decreti-legge o, come venivano anche denominati, ordinanze d'urgenza. Nei primi tempi della nostra vita costituzionale si era fatto un uso molto moderato di essi e soltanto in casi in cui era necessario provvedere senza indugio. Dal 1848 al 1914 si sono avuti circa 250 decreti-legge e fu durante la prima guerra mondiale e nel dopoguerra che se ne fece uso larghissimo nelle materie più svariate. La produzione di essi fu tale che successivamente si dovette provvedere alla loro conversione in blocco; ne furono convertiti almeno un migliaio. Ma se ne fece un uso larghissimo anche nei casi nei quali mancava una qualsiasi ragione di necessità e di urgenza e si sarebbe potuto provvedere con la normale procedura legislativa; si avvertì, fin d'allora, il pericolo che una sistematica violazione dell'ordine costituzionale portava ad un progressivo assorbimento del Potere legislativo nelle mani del Governo. Si sentì l'esigenza di cercare un rimedio, che consentisse, se non di eliminare interamente l'uso dei decreti-legge, di ridurli almeno a quei casi in cui se ne fosse tempestivamente riconosciuta l'urgenza e la necessità. Nel 1922 il Senato approvò un progetto tendente a ottenere che i decreti-legge venissero limitati a quei casi in cui la loro emanazione fosse giustificata da ragioni accertate di urgente necessità. Tutto questo dimostra quale fosse la preoccupazione di circondare le eccezionali potestà legislative del potere esecutivo di garanzie rivolte a limitarne l'abuso. Ma tuttavia gli accorgimenti non valsero a impedire l'abuso di essi, divenuti ormai mezzo normale ordinario di legislazione, e si giunse, su questa strada, alla legge fascista del 26 gennaio 1926, alla quale fece seguito la legge del 19 gennaio 1939, intesa a regolare l'uso delle ordinanze d'urgenza in casi particolari, come il caso di guerra o quello di urgenti misure di carattere finanziario e tributario o di disegni di legge indilazionabili, non approvati in tempo dalle Camere. Ma la disciplina normativa dei decreti-legge non ebbe alcuna rilevanza in concreto poichè sostanzialmente lo Statuto albertino fu sostituito dall'assolutismo del Potere esecutivo, che era tutt'uno con quello legislativo, e dalla negazione della divisione dei poteri da parte del fascismo.

Orbene, la considerazione degli abusi cui l'istituzione del decreto-legge aveva dato luogo in passato fu presente alla Costituente, tanto che l'Assemblea si orientò nel senso di negare al Governo la possibilità di emanare disposizioni aventi forza di legge, tranne nel caso in cui ne fosse espressamente delegato dal Parlamento. Ma poichè da parte di alcuni costituenti si era prospettata la inevitabilità del decreto-legge, l'Assemblea costituente ritornò sulle decisioni della 2ª Commissione, che aveva stabilito che non era consentita la decretazione di urgenza da parte del Governo e, nel timore che la mancata disciplina dei decreti-legge avesse potuto costituire un incentivo alla loro emanazione in modo illimitato e disordinato, si stabilirono nell'articolo 77 i limiti del potere di decretazione. Ma, se da una parte non si poteva ignorare lo stato di necessità da cui dipendeva l'emanazione del decreto-legge, non ci si nascondeva, dall'altra, la pericolosità del fenomeno, per cui si decise di stabilire una rigida disciplina formale per l'emanazione di decreti-legge e di contenerli in limiti molto ristretti. Cosicchè l'articolo 77 fu dettato nell'eventualità che il Governo fosse costretto, in casi eccezionali e più che straordinari, a prendere provvedimenti al di fuori delle Camere, cosa che avrebbe fatto sotto la sua responsabilità.

I ricordati precedenti dell'*iter* formativo dell'articolo 77, cui ho voluto fare richiamo ai fini — come ho detto all'inizio — di una

interpretazione dell'articolo stesso, dimostrano con quale e quanta cautela e, direi, con quale timore, la Costituente pervenne al riconoscimento dei decreti-legge.

Le passate esperienze storiche e le ragioni che portarono alla formulazione dell'articolo 77 sono illuminanti proprio per la sua interpretazione e, per quanto si riferisce al decreto oggi in discussione, per un obiettivo giudizio sulla legittimità del decreto economico.

Qual è il principio che i costituenti posero alla base dell'articolo 77? Emerge chiaramente dalla formulazione e dalla lettera dell'articolo: l'adozione dei decreti-legge in materia disciplinabile con legge ordinaria è giustificata sempre e soltanto se si provi che il raggiungimento delle finalità che potrebbe proporsi liberamente una legge non possa conseguirsi in altro modo che seguendo la via del provvedimento con forza di legge adottato dal Governo. In altre parole, il ricorso al decreto-legge sostitutivo di legge ordinaria è ammissibile quando il modo di svolgimento della procedura legislativa ordinaria, anche nelle forme abbreviate previste dall'articolo 72, comma secondo, non consenta il tempestivo raggiungimento di una finalità proposta dal Governo; il che è come dire: ad eventi eccezionali rimedi e modi eccezionali. Soltanto in presenza di casi più che straordinari di necessità e urgenza, che non consentano, direi, altra scelta, il Governo può emanare decreti-legge, poichè la necessità e l'urgenza non riguardano il fine ma solo la scelta del mezzo per il raggiungimento del fine (come vede, signor Presidente, sono nel tema e mi collego ai precedenti che avevo enunciati)...

P R E S I D E N T E . Quando non si allontana dal tema, io non la interrompo. Se si allontanerà, la richiamerò.

T O M A S S I N I . Al di fuori di questi casi e di queste eventualità, l'uso del decreto-legge è una palese violazione della Costituzione, è un'illecita sostituzione al Parlamento. Orbene, tutto ciò posto e alla luce di questi princìpi, sorge un'interrogativo spontaneo: quale evento straordinario è accaduto nella vita economica del nostro Paese perchè il Governo fosse posto nella necessità di fare uso di quel particolare ed eccezionale strumento che è il decreto-legge? Quale fatto straordinario, non prevedibile, improvviso è accaduto, per cui il ricorso alle vie ordinarie legislative avrebbe messo in pericolo l'interesse della collettività e avrebbe frustrato il raggiungimento dei fini propostisi dal Governo? Il complesso e gonfio decreto economico (il primo e il secondo, che è lo stesso, perchè c'è un *continuum*) che per certi versi assomiglia ad un coacervo di leggi di contenuto diverso, si propone — come è stato detto — il fine di riequilibrare l'attuale situazione congiunturale; ma riequilibrare vuol dire ridare equilibrio ad una situazione squilibrata. Ma la causa che ha determinato lo squilibrio è costituita forse da un fatto straordinario accaduto improvvisamente nell'ottobre o nell'agosto del 1970? Una situazione è sempre il risultato di un processo che è andato maturandosi nel tempo e che trae origine da vari fattori che tra loro si intrecciano con una relazione di cause e di effetti reciproci. Ma io sempre *audii dicentes* uomini illustri della maggioranza governativa che l'attuale malessere economico — è l'espressione testuale — ha cause prossime e remote; e sempre ho udito ripetere che occorre porre rimedio alla situazione che è malata (e la malattia è un processo lungo) per evitare effetti irreparabili. Ed altre cose simili. Ma non sono di oggi varie proposte di legge di iniziativa parlamentare tendenti a porre proprio un certo rimedio alla situazione, che da tempo erano giacenti in Parlamento e del cui esame non si è mai sentita prima la necessità e l'urgenza; proposte di legge che sono poi state assorbite nel decreto-legge primo e secondo e sottratte quindi all'*iter* ordinario.

Tutto questo che cosa dimostra se non che la situazione è andata squilibrandosi da tempo, che quello che voi chiamate malessere economico è un fenomeno che si è maturato attraverso un lento processo e che la complessità e gravità della situazione erano note? Ed allora nessun evento straordinario ha causato e determinato lo squilibrio, nessuna calamità improvvisa ha posto in pericolo

gli interessi della collettività, ma semmai la calamità siete voi, la calamità è la vostra politica economica che ha portato alla situazione attuale come una conseguenza ineluttabile di una premessa, come l'effetto di una causa che non è di oggi.

Orbene, la permanenza di un fenomeno non si concilia con la straordinarietà di esso e la legge richiede la straordinarietà del fenomeno e non tanto il fenomeno in quanto tale. Ma che il decreto-legge sia stato adottato in violazione della Costituzione emerge da un'altra considerazione. Una prova irrefutabile, una prova provata (e questa è la opinione della prevalente dottrina costituzionalistica) una prova dell'inesistenza della necessità e dell'urgenza, e quindi dell'invalidità del decreto-legge è il fatto che esso dilazioni la propria entrata in vigore in un tempo futuro. In genere, la necessità e l'urgenza del provvedimento implicano l'immediata entrata in vigore delle disposizioni, anzi presuppongono l'urgenza di tale entrata in vigore.

Ebbene, vi è una serie di articoli nel decreto-legge che prevedono come termine di decorrenza delle disposizioni in essi contenute il gennaio 1971 o il marzo 1971, quindi tempi futuri. Ed allora, dove sono la necessità e l'urgenza che per essere tali implicano anche l'immediatezza del rimedio?

Bene, avrebbe potuto il Governo fare ricorso all'articolo 72 che prevede i procedimenti abbreviati per disegni di legge per i quali è dichiarata l'urgenza. Nessuno può pensare che uomini di Governo come voi, dotati di intelligenza e di scienza giuridica e politica, su queste cose non abbiano pensato e non abbiano riflettuto, che non abbiano cioè avvertito, nella loro sensibilità democratica, che la via intrapresa è fuori della Costituzione e che, così agendo, avrebbero fatto cattivo uso di un loro straordinario potere. Ma tuttavia lo vollero: *video bona proboque et deteriora sequor*. Ed allora, quali sono stati a nostro avviso i motivi per i quali il Governo consapevolmente ha fatto un cattivo uso del potere conferitogli dalla Carta costituzionale? Io vorrei ricordare il pensiero, che vi leggerò, di Giacomo Matteotti, quando nei giorni crepuscolari della democrazia italiana, nel 1922 o nel 1923, i rapporti tra Governo e Parlamento erano andati deteriorandosi, per il prevalere dell'Esecutivo sulle prerogative del Parlamento. Era proprio l'epoca dell'inflazione dei decreti-legge, come ho ricordato prima. Ebbene, Giacomo Matteotti avvertì il pericolo che incombeva sulle libertà democratiche e sulla funzione del Parlamento e proprio in quel triste preludio al disfacimento della democrazia e del Parlamento scrisse: « I Governi depositano tacitamente sulle colonne delle *Gazzette Ufficiali* i loro decreti che investono enormi interessi della Nazione e che non raramente furono preparati nei Gabinetti dietro la richiesta o sotto la pressione mai pubblicamente controllata dei Gruppi e delle persone interessate, anche a danno della collettività ».

Onorevoli colleghi, io mi lusingo, mi auguro e spero, sia pur nella brevità del discorso, di avere esaurientemente esposto i motivi che sono alla base della questione da noi sollevata: sono, sì, motivi giuridici, ma sono essenzialmente motivi politici, che hanno vieppiù rafforzato in noi la convinzione che ci troviamo di fronte ad un decreto-legge privo dei presupposti previsti dalla Costituzione e, quel che più conta, quel che più interessa, che il Governo abbia ciò voluto abusando oltre i limiti del suo eccezionale potere, anzi abusando a tal punto da ripresentare uno stesso decreto nello stesso giorno, quasi per fare una saldatura con quello che le Camere non avevano convertito, violando così un'altra disposizione, e precisamente il capoverso dell'articolo 67, che tassativamente stabilisce che quando un decreto non viene convertito nei termini, esso è decaduto.

Ora, ci domandiamo: decadendo il secondo decreto, il Governo ne presenterà un terzo, e decadendo il terzo il Governo ne presenterà un quarto, facendo una catena dei decreti? Di qui l'esigenza di dichiarare la incostituzionalità del decreto-legge. Proprio per queste ragioni noi chiediamo al Senato il suo giudizio ed il suo voto favorevole. Respingere il decreto in nome della Costituzione, assume il significato di un atto compiuto a salvaguardia delle prerogative del Parlamento. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Ricordo che, a norma del secondo comma dell'articolo 66 del Regolamento, sulla questione pregiudiziale possono parlare due oratori a favore e due contro.

N E N C I O N I . Domando di parlare a favore della pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, onorevoli colleghi, credo che non sia la prima volta da questi banchi che viene trattata la questione della legittimità costituzionale dei cosiddetti decreti-legge, cosiddetti perchè è una nomenclatura che la Costituzione non contiene; e non è la prima volta che anche dal settore che oggi ha sostenuto questa tesi ci si oppone alle tesi da noi sostenute. Comunque credo che il seme che abbiamo gettato noi abbia germogliato se il senatore Tomassini ha ritenuto di dover sostenere, una volta tanto, la illegittimità del decreto-legge come atto legislativo ordinario, cioè a prescindere dalle condizioni poste dalla norma contenuta nell'articolo 77 della Costituzione della Repubblica.

Vorrei dire che il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, e il precedente decreto 26 agosto 1970 hanno delle caratteristiche inconfondibili che non rientrano minimamente nelle condizioni poste dalla Costituzione della Repubblica. E vorrei solo ricordare richiamando tutte le argomentazioni che noi abbiamo avuto l'onore di esporre in questa Aula, in questa legislatura ma specialmente nelle due legislature precedenti, lo stato attuale della più autorevole dottrina costituzionalistica che certamente i componenti del Governo come i componenti dei precedenti Governi di centro-sinistra hanno non solo dimenticato ma hanno avversato con la loro azione di Governo.

Ripeto quello che ho già avuto modo di dire: che un discorso qualsiasi sui decreti-legge riuscirebbe infondato ove fossero dimenticati i criteri discretivi, i caratteri principali di questo specialissimo strumento legislativo, di questa specialissima procedura che è stata concepita in un momento in cui scoppiò la reazione ideologica, politica e anche giuridica contro un affermato sistema di Governo attraverso decreti-legge; e in quel momento si concepì dai costituenti il decreto-legge come un atto avente forza di legge da attuarsi solo in casi eccezionalissimi, per venire incontro a determinate situazioni di calamità generale che non consentivano il normale svolgersi dell'attività legislativa, sia l'attività legislativa ordinaria sia l'attività legislativa delegata.

Nell'articolo 77 della Costituzione si legge — e questo viene incontro alla concezione roussoviana del procedimento legislativo — che vi è una regola (la regola è che le leggi sono approvate dal Parlamento) e l'eccezione che solo in forza di delegazione delle Camere il Governo può emanare « decreti che abbiano valore di legge ordinaria » come è ben ripetuto dal primo comma dell'articolo 77 della Costituzione ossia nel corpo dell'articolo stesso in cui sono previsti quelli che oggi passano con l'etichetta, col *nomen iuris* di decreti-legge.

Dunque, prima conclusione: i decreti-legge sono fuori e dalla regola e dall'eccezione; sono qualche cosa che contrasta con la regola che prevede il procedimento legislativo ordinario, sono una entità che contrasta con la regola che prevede un procedimento legislativo eccezionale, cioè delegato.

La più autorevole dottrina ha limpidamente dimostrato come l'interpretazione dei testi, l'esame dei lavori preparatori della Costituente, le ricostruzioni storiche e dogmatiche della dottrina conducano alla conclusione che la norma del secondo comma dell'articolo 77 possa venire intesa come una statuizione di attribuzione di una potestà analoga od omogenea rispetto ad altri poteri previsti dalla stessa Costituzione. Si è deciso di sottoporre ad una disciplina formale e rigorosa un fatto contrario al diritto in sè, illegittimo, giustificato solo dalla necessità di provvedere in condizioni straordinarie, ossia impreviste e imprevedibili secondo il diritto stabilito.

Nella tradizione albertina, onorevoli colleghi, formatasi dall'osservanza della prassi del diritto anglosassone, domina l'idea che

si è di fronte ad uno stato di necessità in tutto simile a quello previsto nel diritto civile e nel diritto penale: la necessità che non è mai fondamento di un potere ma solo scusante di un illecito perpetrato assolutamente richiesto per la conservazione di un bene essenziale, anzi vitale, da un pericolo altrimenti inevitabile, cioè come mezzo per raggiungere uno scopo che si deve raggiungere in armonia con l'interesse generale. La legge di conservazione deriva dall'istituto del *bill* d'indennità anglossasone inteso come esonero o scarico dei ministri e dei funzionari dalla colpevolezza sorta per la violazione del diritto patrio.

Nel secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione la parte più importante è data dall'enunciazione della responsabilità del Governo per il semplice fatto della emanazione dei decreti-legge. Non è una ripetizione tanto logica, che non avrebbe alcuna portata o senso o significato, del principio generale del Governo parlamentare ribadito nel secondo comma dell'articolo 95 della Costituzione, di modo che sarebbe erroneo considerarla circoscritta solo per i decreti-legge emessi illegalmente o senza adeguata considerazione dell'opportunità politica. Come scrive per esempio l'Esposito, che è alfiere della più autorevole dottrina costituzionalistica, nell'articolo 77 « l'affermazione di una specifica responsabilità del Governo per l'adozione dei decreti-legge » significa « che, in sè e per sè, per il mero fatto di aver provveduto per tale via, il Governo incorre in responsabilità, da cui può essere eventualmente liberato, ma che sussiste e nasce, sol che si sia adottato il provvedimento ».

Diversamente da quanto disposto nella legge n. 100 del 1926, oggi la concessione vale come esonero del Governo dalla responsabilità specifica. Viene precisato altresì ancora dall'Esposito: « Questa affermazione assoluta di responsabilità del Governo per il mero fatto dell'adozione di un provvedimento di urgenza, incompatibile con l'idea di una competenza o di una astratta legittimazione del Governo alle decretazioni di urgenza (che avrebbe potuto renderlo responsabile solo per il cattivo uso delle competenze ma non generalmente per il suo uso) si accorda, invece, linearmente con la premessa che i provvedimenti di urgenza e di necessità del Governo sono un fatto cui la Costituzione vuole dare disciplina, ma non un istituto che da essa tragga nascimento ». Del pari l'efficacia del tutto incerta rimessa alla conversione liberamente disposta o no dalle Camere « conferma che il Governo dichiarato responsabile per la adozione necessitata di provvedimenti di urgenza, ha la possibilità, ma non la potestà o la competenza di adottarli ». Nè l'esecuzione immediata dei provvedimenti, stabilita dallo stesso articolo 77, vale a negare l'incompetenza del Governo poichè, ricorda ancora l'Esposito, « la incompetenza infatti di un'autorità a determinati provvedimenti non dà luogo a mancata nascita, ma a vizio di essi », e la necessità di conversione in atti di diversa specie e di diversa autorità, ossia in legge delle Camere, « perchè ciò che essi dispongono possa ottenere vita certa, conferma il peccato originale dei provvedimenti. Il vizio, cioè, derivante dalla loro origine da una autorità che è nella pratica possibilità di porli in essere in conseguenza delle funzioni generalmente attribuite, dei poteri di cui è munita e della posizione istituzionale ad essa fatta, ma alla quale non è conferita una legale competenza a provvedere ».

Dalle premesse qui fatte, onorevoli colleghi, deriva che il Governo, emanato un decreto-legge, si trova posto in una condizione di illegittimità oltre che di responsabilità giuridica e politica e quindi, negato che il Governo possa invocare una sorta di diritto soggettivo alla conversione e nemmeno un diritto alla presa in esame del provvedimento presentato al Parlamento il giorno stesso dell'entrata in vigore, le Camere non hanno alcun dovere di convertire in legge il provvedimento nè di procedere ad una votazione esplicita su di esso.

Del resto irrilevante sul piano giuridico-costituzionale è la considerazione della lentezza e della difficoltà dei lavori parlamentari, delle ferie estive, dell'impegno delle Assemblee in altre materie. La brevità del termine di sessanta giorni è stata voluta

dalla Costituente per scoraggiare il ricorso al decreto-legge e per ribadirne la caducità in ogni caso.

Il richiamo a tali postulati istituzionali non impedisce di ricordare uno spunto polemico rivolto dal senatore Fenoaltea (allora i socialisti erano alla opposizione) proprio contro certe motivazioni addotte dai democristiani a giustificazione di un decreto-legge per le ragioni di sola urgenza senza la necessità. Diceva allora il senatore Fenoaltea (atti del Senato, 29 novembre 1958, pagina 3144): « È vero che i lavori delle Assemblee legislative soggiacciono, a volte, a lentezze e a torpori quasi inesplicabili; ma ... è principio generalmente ricevuto dalle moderne costituzioni quello secondo il quale è il Governo il massimo responsabile del coordinamento e della disciplina dell'attività legislativa ».

A prescindere da quest'ultima particolare affermazione, è chiaro, per quanto riguarda la conversione, che a nulla serve addurre come scusa le perdite di tempo dovute alle ferie dei parlamentari o l'errore compiuto dal Governo di presentare la richiesta prima al Senato, carico di maggiori impegni, anzichè alla Camera. Nella regola dei rapporti giuridici tutto è circondato da termini perentori i quali affliggono i cittadini, ossia i membri del popolo sovrano, i quali si vedono condizionati e limitati dall'esercizio dei diritti proclamati come sacrosanti dall'articolo 2 della Costituzione.

È logico che anche le manifestazioni più assolutistiche ed eversive del potere siano state sottoposte a condizioni, limiti e termini da una Costituente che — penso — amava dichiararsi libertaria. È da aggiungere qualche parola a proposito dell'affermazione del Governo contro l'azione dei Gruppi parlamentari che hanno fatto ricorso all'ostruzionismo al fine di impedire la conversione del precedente decreto-legge da cui questo trarrebbe le sue fortune e anche la sua *facies*.

In genere va osservato che risponde ad uno spirito autocratico il sostenere che, se la maggioranza parlamentare si è mostrata favorevole alla conversione di un decreto-legge, il ritardo della conversione mercè lo ostruzionismo sarebbe illegittimo in quanto tenderebbe ad impedire il legittimo esercizio di una potestà costituzionale.

Se si muove dalla premessa che il decreto-legge è in sè e per sè un fatto illecito e che non può affermarsi il dovere delle Assemblee parlamentari di renderlo scusabile, è chiaro che l'ostruzionismo parlamentare contro la conversione in legge di un decreto deve essere giudicato in modo tutt'affatto diverso da quello proposto nei circoli governativi. L'ostruzionismo è reazione contro una rottura del sistema, contro un atto viziato e per esso si può rivendicare quindi una specie di presunzione di legittimità, anzi l'opposizione in questo caso sembra autorizzata a rivendicare il ruolo di guardiano della Costituzione.

Va poi tenuto presente non solo come il cosiddetto ostruzionismo tecnico sia ritenuto lecito dalla quasi totalità della nostra dottrina, ma che in sostanza esso rappresenta null'altro che un modo di far valere le regole giuridiche ordinarie. Giuridicamente si applicano le discipline comuni dei lavori parlamentari e non si vede come tale applicazione possa andare soggetta a valutazioni di merito secondo che risulti più o meno prolungata nel tempo o secondo le intenzioni definite insindacabili dei singoli parlamentari.

Non si può nemmeno sostenere che la volontà della maggioranza parlamentare meriti una particolare protezione giuridica prima che sia stata espressa nelle forme prescritte, come è ribadito dal secondo comma dell'articolo 1 della Costituzione. Si potrebbe anche aggiungere che risponde allo spirito della nostra Costituzione la resistenza o la possibilità di resistere agli atti incostituzionali e che questa possibilità deve essere riconosciuta con una larga misura contro fatti che la stessa Costituzione definisce illeciti e viziati di incompetenza.

L'ostruzionismo tecnico sarebbe sempre il mezzo di resistenza meno grave, meno pericoloso tra quelli possibili perchè si risolve in una legittima applicazione di norme giuridiche.

Presidenza del Vice Presidente CALEFFI

(*Segue* N E N C I O N I). Alle considerazioni precedenti occorre aggiungerne qualche altra riguardante più precisamente la questione che sorge dalla presentazione di un decreto-legge di contenuto identico nella sostanza ad un decreto-legge per cui è mancata la conversione in legge entro il termine stabilito dalla Costituzione. Nel caso in esame il Governo, invocando motivi di ritardo forzato, vorrebbe in sostanza con una novazione semplicemente formale, ossia mercè la presentazione di un decreto diverso con contenuto pressochè identico ad un decreto già decaduto, riaprire i termini per la conversione in legge e prorogare l'efficacia nel tempo di certe misure autocratiche restrittive.

La risposta al quesito circa la legittimità costituzionale della reiterazione del decreto non convertito per inerzia, ritardo o ostruzionismo è che va sempre tenuto presente il carattere istituzionale della illiceità del decreto. Nella Costituzione si consente che un atto viziato radicalmente di incompetenza produca effetti solo per un periodo ben determinato e cioè per 60 giorni, dopo di che *ope legis* l'efficacia verrà a cadere sin dall'inizio, salvo la conversione in legge. Il decorso del tempo, come è noto, rappresenta un fatto giuridico, ossia un evento materiale la cui rilevanza nell'ordinamento è assunta indipendentemente da qualsiasi considerazione della volontà umana. Diversamente è regolato l'atto giuridico, il quale, si sa, è rilevante in quanto specificazione dell'iniziativa umana. Perciò il diritto richiede che vi sia un agente legittimato e capace di intendere e di volere. Per i fatti naturali è sufficiente invece il compimento materiale, a prescindere da qualsiasi partecipazione o valutazione umana al decorso di un periodo di tempo. Al raggiungimento della maggiore età, alla morte di un uomo l'ordinamento ricollega subito determinati effetti giuridici. Tipiche sono le figure della prescrizione, della decadenza e della perenzione.

Con riguardo al nostro testo costituzionale si è proposto il termine caducazione proprio allo scopo di indicare la perdita di efficacia successiva degli atti giuridici in seguito alla scadenza dei termini prefissati dal legislatore o dal costituente e di specificare ulteriormente il fenomeno *ex tunc* ovvero caducazione impropria.

Un parallelo che riesca utile a comprendere il nostro oggetto è da vedere nell'articolo 13 della Costituzione della Repubblica, al cui secondo comma è consentito che in casi eccezionali di necessità e di urgenza l'autorità di polizia possa direttamente prendere provvedimenti di restrizione della libertà individuale, ma solo a titolo provvisorio, e che tali provvedimenti si intendono revocati e restano privi di ogni effetto se l'autorità giudiziaria non li convalida entro il termine previsto. Anche in questa ipotesi si è parlato di abuso necessario o di ingiustizia necessaria, per risalire ad una formula del Carrara.

Ora si conviene che la necessità cautelare trova il suo riscontro in un titolo che sta alla base di questa ingiustizia e di questo abuso in atto ma essi non possono protrarsi oltre i termini nei quali si esprime una rigorosa eccezionalità. Il parallelo tra la caducazione di cui al secondo comma dell'articolo 13 e la perdita di efficacia *ex tunc* nei decreti-legge non convertiti, è stato sagacemente riconosciuto dalla dottrina, come risulta già in uno studio « La libertà personale ». Presentare un decreto-legge per prorogare l'efficacia di un altro decreto-legge già caducato, giuridicamente sarebbe pressappoco lo stesso che disporre un nuovo fermo di polizia per trattenere una persona, la cui detenzione, disposta in via di urgenza, non sia stata convalidata dall'autorità giudiziaria.

Nei due casi del secondo comma dell'articolo 13 e dell'articolo 77 della Costituzione, secondo comma, appaiono dunque discipline di fattispecie direttamente regolate dalla Costituzione, il decorso di un certo periodo di tempo, senza l'intervento di un particolare atto diverso di convalida o di conversione, determina la caducazione immediata, *ope legis*, di un atto giuridico posto in essere fuori dell'ordine del diritto comune e della competenza specifica attribuita dalla Carta costituzionale.

L'evento di fatto prova una sua totale disciplina nella norma costituzionale, la quale disciplina non ha bisogno di alcuna integrazione od attuazione per legge ordinaria o per atto amministrativo. Sono le norme precettive immediatamente in vigore e immediatamente attuabili.

Un decreto-legge nuovo che, allo scadere del termine dei 60 giorni, ripropone il contenuto del decreto-legge caducato, in sostanza, altro non è che il tentativo di contraddire alla regola della caducazione stabilita per il fatto del decorso del termine. Fra il decorso del tempo di 60 giorni e la caducazione del decreto-legge non convertito, la norma costituzionale interpone, infatti, un rapporto denominato di « causalità generica », ossia uno speciale rapporto, fatto-effetto, posto in essere da una norma.

Si può aggiungere che l'articolo 77, nelle ultime parole, contiene una espressione contraria ad ogni intervento di un decreto-legge nuovo sulle materie che abbiano formato oggetto di decreto-legge decaduto per mancanza di conversione. Tale è il significato della proposizione: « Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ». Il che significa che, per quanto riguarda i rapporti giuridici, le mutuazioni prodotte nel mondo delle relazioni sociali del decreto non convertito, la materia è riservata alla legge votata dalle Camere, secondo scelte discrezionali e secondo il procedimento legislativo ordinario.

Circa il carattere di quest'ultima potestà di disporre le regole per i rapporti determinati dai decreti-legge non convertiti, bisogna ricordare ancora come nella Costituzione è previsto un complesso rigoroso ed articolato di competenze per materia, di modo che sono ripartiti esattamente gli ambiti di competenze tra diversi atti normativi ed anche tra diversi procedimenti di formazione di norme.

Ad esempio, si riconosce anche una riserva di legge di assemblea o di procedimento ordinario, in quanto nell'articolo 72, ultimo comma, della Costituzione si esclude che talune leggi si possano far approvare dalle Commissioni in sede deliberante. Per altre figure si parla di leggi rinforzate o di riserva di legge rinforzata, in quanto nella Costituzione si prescrive che, per regolare certe materie, il legislatore debba attenersi a taluni criteri o limiti. Anche l'ultima parte dell'articolo 77 della Costituzione va intesa nel quadro del sistema articolato e rigido voluto dal costituente e perciò come una statuizione di competenza riservata alle Camere, cioè al Parlamento. Ecco le ragioni per cui noi ci atteniamo, nelle conclusioni, alle motivazioni e alle richieste del senatore Tomassini.

B E L O T T I . Domando di parlare contro la pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B E L O T T I . L'eccezione pregiudiziale di incostituzionalità sollevata dal senatore Tomassini e ribadita testè dal senatore Nencioni è già stata oggetto di ampia discussione, anche in sede dottrinale, in occasione del recente dibattito alla Camera.

Viene sostanzialmente ribadita oggi, qui in Assemblea, una duplice eccezione.

La prima, illustrata con ampiezza dal senatore Tomassini e poi dal senatore Nencioni, concernente la presunta inesistenza degli estremi della necessità e dell'urgenza, e quindi la illiceità dell'iniziativa governativa, è già stata in precedenza discussa e respinta dal Senato, in Commissione e in Assemblea.

La seconda eccezione, concernente la illiceità della ripresentazione del decreto-legge sotto il duplice profilo della incompatibilità tra reiterazione e decretazione di urgenza e

della inammissibilità della ripresentazione di un decreto-legge decaduto per la decorrenza del termine di 60 giorni (dal momento che il decreto decaduto dovrebbe considerarsi colpito da una specie di reiezione implicita) merita una replica, che io debbo contenere in limiti poco più che telegrafici.

Anzitutto, nessuno può negare che sussistano tuttora — e per di più aggravate — le ragioni concrete che hanno imposto il ricorso alla decretazione di urgenza. Contestiamo, poi, il fatto che la Costituzione e il Regolamento del Senato prevedano l'istituto della reiezione implicita. Per l'approvazione e per il rigetto di qualsiasi provvedimento occorre un'esplicita deliberazione del Senato. La decadenza del termine di 60 giorni — secondo l'opinione di autorevoli giuristi — configura un semplice atteggiamento omissivo da parte di una Assemblea legislativa, non una deliberazione esplicita, nella fattispecie assolutamente necessaria per l'entrata in vigore della preclusiva norma regolamentare.

Per queste considerazioni, esposte in forma estremamente succinta, non è ravvisabile a parer nostro alcuna violazione delle norme costituzionali. Chiedo pertanto all'Assemblea, a nome del Gruppo democristiano, di respingere la pregiudiziale di incostituzionalità. (*Applausi dal centro e dal centro-sinistra*).

V E N A N Z I . Domando di parlare a favore della pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

V E N A N Z I . Signor Presidente, colleghi senatori, il nostro Gruppo sostiene la questione pregiudiziale di incostituzionalità del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, sollevata e svolta dai senatori del Gruppo del Partito socialista di unità proletaria.

Presidenza del Presidente FANFANI

(*Segue* V E N A N Z I). Tra gli argomenti illustrati a sostegno della pregiudiziale dal senatore Tomassini — e ci consenta il collega di ritenere che esiste una certa differenza tra il Governo del cancelliere Bismarck e quello del presidente Colombo — appare insuperabile, tale ne è la evidenza, quello che rileva l'inesistenza del caso straordinario di necessità e di urgenza che legittima il Governo ad adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge. La necessità e l'urgenza pretese dal secondo decreto — caso, questo, per davvero di straordinaria gravità — vengono rese permanenti, introducendo nel nostro sistema costituzionale la possibilità di una decretazione d'urgenza all'infinito, con tutte le conseguenze politiche che ne derivano per la stessa nostra democrazia.

Non vi è dubbio che la sola corretta lettura dell'articolo 77 della Costituzione respinge l'uso fatto dal Governo con la reiterazione del secondo decreto. E poichè la questione pregiudiziale di incostituzionalità, svolta dai senatori del Gruppo del PSIUP, sottintende questioni di rilevante sostanza politica che attengono alle stesse funzioni del Parlamento, il nostro Gruppo voterà a favore della pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare contro, metto ai voti, mediante procedimento elettronico, la questione pregiudiziale di incostituzionalità, sollevata dal senatore Tomassini.

Non è approvata.

Dichiaro aperta la discussione generale sui disegni di legge nn. 1433 e 1434.

È iscritto a parlare il senatore Valori. Ne ha facoltà.

V A L O R I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, all'inizio di questa nuova fase

di discussione del decretone incombe a me il dovere di chiarire le posizioni e le intenzioni del nostro Gruppo sul dibattito che oggi si apre. Facendo ciò, io farò anche un bilancio di carattere generale e politico del contrasto che vi è stato attorno al decretone, perchè penso che, oltretutto, di qui si debba partire per precisare e chiarire i punti che vanno ancora precisati e chiariti prima di giungere alla conclusione.

Signor Presidente, sono passati tre mesi e mezzo circa da quando il Governo dell'onorevole Colombo decise il provvedimento del quale noi parliamo, questo cosiddetto decretone economico. E credo che a distanza di tre mesi e mezzo si possano sintetizzare rapidamente i termini dello scontro che vi è stato in Parlamento: da una parte le forze della sinistra che, sia pure con differenziazione tattica, hanno combattuto una lotta aspra e tenace contro il decretone dell'onorevole Colombo; dall'altra parte le forze della coalizione di Governo che hanno condotto una battaglia caratterizzata da molte incertezze e perplessità, tanto da fornire la dimostrazione della validità di gran parte delle nostre critiche e dell'efficacia e del risultato che esse avevano anche all'interno di vasti settori della maggioranza.

Di questo fatto, di questo andamento del dibattito credo che in modo particolare noi del Gruppo del Partito socialista di unità proletaria possiamo essere soddisfatti. Crediamo di aver svolto in questa battaglia un ruolo particolare, un ruolo di punta e riteniamo ancora oggi, nel momento in cui discutiamo il decretone-*bis*, di dover adempiere al ruolo di un'opposizione che si batte a fondo contro questo provvedimento. E a fondo, dunque, anche questa volta noi ci batteremo poichè, trattandosi di provvedimento dal carattere straordinario, esso non può avere una opposizione di carattere consuetudinario e normale. Vorremmo comunque che il nostro atteggiamento fosse valutato, e per il passato e per il presente, sulla base delle questioni di fondo che abbiamo sollevato, delle critiche che abbiamo mosso e delle alternative che abbiamo proposto alla maggioranza ed al Governo. Sappiamo bene che vi è stato un tentativo di ridurre la nostra opposizione soltanto agli aspetti formali, agli aspetti cioè della tattica ostruzionistica; sappiamo che si è cercato di ridurre la nostra opposizione agli aspetti spettacolari dei discorsi fiume e delle centinaia di emendamenti presentati in questo e nell'altro ramo del Parlamento. Ma così facendo si resta soltanto alla superficie delle questioni, poichè, quand'anche si volesse caratterizzare la nostra azione come azione puramente ostruzionistica, bisognerebbe pur sempre domandarsi quali motivi, quali ragioni abbiano ispirato una siffatta azione.

Nessuna tattica, infatti, può essere mai giudicata di per se stessa. Ora, vi è stato senza dubbio nella prima fase della discussione del decreto economico un obiettivo dichiarato da parte nostra: quello di compiere ogni sforzo per non arrivare alla conversione in legge del decreto-legge da parte del Parlamento.

Noi lo affermammo con franchezza fin dall'inizio perchè consideravamo il decretone un provvedimento ingiusto e sbagliato e volevamo che la sua logica o, come è stato detto ancora oggi, la sua filosofia fosse mutata. E l'unico modo per riuscire a cambiare un decreto-legge, in sostanza, è quello di compiere una battaglia diretta a restringere i termini di tempo per la sua approvazione, di minacciare il Governo della sua decadenza. Noi abbiamo scelto con molta serenità e tranquillità questa strada la prima volta, e lo abbiamo fatto per cercare di obbligare il Governo a prendere diversi provvedimenti, a venire incontro almeno in parte o in buona parte alle nostre obiezioni e alle nostre critiche. Per questo c'è stata nella prima fase una linea di carattere ostruzionistico, non di un ostruzionismo fine a se stesso, ma rivolto a sollecitare un ripensamento anche da parte del Governo nel caso in cui il decretone non fosse stato approvato.

Per questo conducemmo un dibattito a fondo per sottolineare soprattutto davanti al Paese la portata delle scelte in atto, delle scelte che si proponevano da parte della maggioranza e da parte del Governo. E questo nostro modo di combattere l'ipotesi che il decretone non fosse convertito in legge era, a ben guardare, onorevoli colleghi, an-

che un modo per offrire a quelle stesse forze interne alla maggioranza, che il decretone avevano più subìto che approvato, una possibilità, una via d'uscita. Spetta a queste forze, caso mai, oggi interne alla maggioranza di centro-sinistra, della Democrazia cristiana e del Partito socialista italiano in primo luogo, trarre un bilancio di come esse abbiano saputo o non saputo sfruttare la nostra battaglia per una modifica radicale del decretone.

Il decretone decadde; ma, onorevoli colleghi, c'è una domanda che dobbiamo porci: se esso sia decaduto soltanto per ragioni tecniche. È veramente stato solo il fatto che nell'altro ramo del Parlamento non si erano ancora impiantate le macchinette che noi abbiamo usato qui stamattina a determinare la decadenza del decretone, per la difficoltà di superare lo scoglio degli emendamenti? È stata, la decadenza del primo decretone, la conseguenza di fatti puramente tecnici e formali oppure vi è stato qualcosa di altro, qualcosa di diverso? Ecco, io credo che questa sia una domanda alla quale occorre dare una risposta. E la risposta che noi diamo è che, se il primo decretone decadde, ciò non fu per ragioni puramente tecniche, ma decadde, onorevole Ministro per i rapporti col Parlamento, per ragioni anche politiche, per le divisioni interne alla maggioranza, per la resistenza di una parte della maggioranza anche ad avvalersi di alcuni strumenti tecnici, di alcuni mezzi che sono stati messi in atto la seconda volta e che larghi settori della maggioranza non si sentivano in condizioni politiche di mettere in atto la prima volta. E non c'è dubbio che la seconda volta il compito della maggioranza è stato facilitato, non da noi; è stato facilitato non dalla nostra battaglia ma dalla manovra finale degli appartenenti al Movimento sociale italiano che sono scesi in campo veramente con una tecnica ed una tattica di carattere puramente ostruzionistico, volte non già a modificare il decreto, non già a prolungare un dibattito per vedere se nel frattempo si arrivava ad una via d'uscita e ad una soluzione delle questioni aperte fra opposizione e Governo, ma al contrario volte ad impedire questo discorso, questo dialogo; con ciò però facilitando la strada al Governo nel far ricorso al voto di fiducia.

La prima volta vi fu incertezza fino all'ultimo sui provvedimenti da prendere. E debbo dire che una buona parte delle nostre osservazioni, dopo gli ampi dibattiti del comitato dei nove nell'altro ramo del Parlamento, trovò un minimo di espressione nel testo del decretone-*bis*. Spetterà ad altri colleghi del mio Gruppo soffermarsi sui cambiamenti contenuti nel decretone-*bis* rispetto al testo del primo decreto e in particolare sulle differenze che si possono riscontrare fra il testo finale che è stato votato dalla Camera e che ora è presentato al Senato e il testo così com'era nel mese di agosto quando fu emanato dal Governo. Io voglio però sottolineare che furono introdotti taluni mutamenti. Essi riguardavano la casa, l'edilizia, l'agricoltura, gli strumenti con i quali intervenire a proposito degli stanziamenti per il Sud, la sostituzione delle Regioni alla Cassa per il Centro-Nord per gli stanziamenti in quelle zone ed infine, all'ultimo, una revisione dei massimali — non quale noi chiedevamo, ma comunque avvenuta in una certa forma — per gli artigiani e l'introduzione di uno scadenzario per la modificazione futura dei massimali per quanto riguarda gli industriali.

Sono fatti sostanziali fino ad un certo punto, naturalmente; ma sono comunque fatti importanti. Noi rivendichiamo questi mutamenti perchè sono stati conquistati dalla lotta dell'opposizione, perchè ad essi ha aperto in modo particolare la strada l'opposizione e la linea decisa che ha seguito il nostro Partito. Direi, onorevoli colleghi, che basterebbero questi fatti a giustificare la linea che abbiamo seguito, obbligando chi non voleva sentire ed ascoltare a sentire e ad ascoltare. Certo molto tempo (poichè tante volte si è parlato di tempo) avremmo risparmiato anche la prima volta, se i cambiamenti fossero stati introdotti subito. Sotto questo aspetto io credo che il Senato non debba dimenticare che, attraverso il decretone-*bis* e la discussione nell'altro ramo del Parlamento, è stata introdotta tutta una serie di mutamenti che avrebbero potuto essere già introdotti qui al Senato; solo l'in-

transigente posizione del Governo nel rifiutare ogni modifica, la pervicace resistenza del Governo e in particolare di alcuni Ministri nell'accettare ogni e qualsiasi modificazione fecero sì che da questa Assemblea uscì il testo che la Camera non poteva accettare e contro il quale la nostra rappresentanza ed anche la rappresentanza dei compagni comunisti mossero battaglia per lunghe settimane fino alla decadenza del decreto. Quindi se il primo decreto decadde, fu anche per la resistenza assurda, inconcepibile del Governo che pure poi alcuni mutamenti dovette recepire con il decretone-*bis*.

Ma io credo che non solo sotto questi aspetti formali possano essere guardati la nostra azione, le modificazioni introdotte, i problemi di contenuto sul piano legislativo; credo che noi dobbiamo ricordarci tutti che, ingaggiando la lotta contro il decretone, sapevamo sin dall'inizio quali scappatoie avrebbe trovato la maggioranza per far passare il suo provvedimento.

Siamo abbastanza scaltriti, onorevoli colleghi, per non aver messo nel conto i due modi con i quali la maggioranza ha potuto alla fine strappare l'approvazione del decretone-*bis* da parte dell'altro ramo del Parlamento: intendo dire, prima la ripresentazione del decreto, poi la votazione sulla fiducia con la conseguente decadenza di tutti gli emendamenti.

Sono due armi che la maggioranza ha usato e che noi prevedevamo che una maggioranza assai poco sensibile ai problemi di osservanza costituzionale avrebbe senz'altro adoperato. Sono due armi assai discutibili e assai discusse, come ha dimostrato anche lo stesso nostro dibattito di stamattina: rappresentano il tentativo, una volta battuti, di fare come se la sconfitta non ci fosse stata e ricominciare da capo. Ma proprio perchè prevedevamo che sul piano parlamentare prima o poi in qualche modo la maggioranza avrebbe alla fine trovato una via di uscita, la nostra battaglia era, è stata e sarà condotta, anche in questa fase, con un riferimento soprattutto al Paese, alle sue ansie, alle sue preoccupazioni, ai suoi fermenti, ai suoi problemi; perchè eravamo convinti — e lo dicemmo in quest'Aula quando venne discusso il primo decretone — che era nel Paese necessario che la filosofia del decretone non passasse.

Oggi noi possiamo constatare, per valutare la nostra stessa azione, che la filosofia del decretone, in sostanza, nel Paese non sembra essere passata. Io credo che quando spesso con tanta superficialità si giudica l'opposizione del PSIUP al decretone si dimentichi di fare un confronto fra la situazione nella quale vivevamo nell'agosto scorso e la situazione nella quale viviamo oggi, che senza dubbio è profondamente diversa. Direi che la necessità di vedere chiaramente questo punto riguarda un po' tutti, e mi consentano i compagni comunisti di sottolineare che certe loro critiche contenute nella deliberazione del loro ufficio politico non solo noi le respingiamo, ma le consideriamo ingiuste ed ingiustificate proprio alla luce di questa situazione delle masse nel Paese.

Noi crediamo di avere avuto questo merito: di aver dato l'avvio, l'inizio ad una lotta. Il solo strumento del quale potevamo servirci, come ho spiegato prima, in quella fase, non poteva altro che essere quello dell'ostruzionismo; ma il problema era soprattutto, nel momento in cui il decretone veniva approvato dal Governo, di evitare che esso si trasformasse in una filosofia della rassegnazione, della passività da parte delle masse popolari del nostro Paese. Questo era ciò che gli autori del decretone in realtà si proponevano.

Debbo ripetere qui quello che ho già detto la prima volta, in polemica allora con l'onorevole Ferrari-Aggradi, circa le intenzioni punitive che il decretone voleva avere, circa i contenuti punitivi che esso conteneva e circa gli obiettivi di fiaccare il movimento popolare che esso si proponeva, dimostrando come in sostanza ogni aumento salariale poi alla fine si ritorce contro i lavoratori e porta inevitabilmente ad un aggravio delle imposte, ad una fase nella quale per porre rimedio ad un processo inflazionistico bisogna operare con una restrizione dei consumi. Se queste erano le intenzioni della maggioranza, di fiaccare, di battere il movimento popolare dei lavoratori nel nostro Paese con il decretone e se queste intenzioni

erano sottilmente perseguite nei giorni semifestivi di agosto (attraverso la forma, anche essa aderente a questo scopo, del decreto-legge), noi però possiamo oggi constatare con soddisfazione come questi scopi non siano stati in realtà raggiunti. Crediamo allora di avere avuto un merito in tutto questo perchè altrimenti un provvedimento umiliante per i lavoratori sarebbe passato rapidamente, e nel silenzio, nel Paese o con una discussione normale in Parlamento.

Vogliamo domandarci invece quando mai in Italia si è tanto discusso di un provvedimento del Governo e si è tanto discusso di politica economica come è avvenuto nel corso di questi tre mesi? Quando mai vi è stato un dibattito così largo in tutti i settori dell'opinione pubblica attorno ad un provvedimento di carattere economico? Quando mai si è discusso pubblicamente di alcune questioni che sembravano misteriose come i massimali, il tipo di imposizione fiscale e di politica tributaria? Quando mai questioni così grosse come quella dei processi inflazionistici o di una politica deflazionistica, come quelle degli investimenti produttivi sono state oggetto di un così ampio dibattito?

Noi riteniamo che il solo fatto che questo dibattito si sia svolto nel Paese ci autorizzi a dire che ci siamo ben serviti dello strumento parlamentare. Ce ne siamo serviti non per paralizzare il Parlamento, come da qualche parte si è detto, ma per investire le grandi masse del Paese dei problemi che il Parlamento aveva di fronte e per allargare il discorso non soltanto al decretone quanto agli obiettivi, ai problemi, ai temi generali di una politica economica alternativa che sono indispensabili nel nostro Paese.

Ecco quindi che anche se nell'altro ramo del Parlamento è intervenuto un voto di fiducia, noi riteniamo di dover continuare la nostra battaglia in riferimento al Paese e ai dibattiti che si sono accesi e che sono destinati ad allargarsi e non a restringersi.

D'altro canto, credo che un altro punto a nostro vantaggio come opposizione è stato raggiunto: si vorrà riconoscere che questo Governo con il decretone voleva dimostrare una particolare efficienza e capacità nella politica economica. Il tipo di critica alla quale questo Governo è stato sottoposto anche da settori interni alla stessa maggioranza per le proposte di politica economica fatte, fa sì che ci troviamo davanti ad un Governo Colombo che appare già abbastanza logorato in fatto di politica economica, nonostante, ripeto, l'atto finale del voto di fiducia. Ed ecco che questo logoramento di politica economica è un logoramento ancora più ampio, che va al di là dello stesso decreto.

Che cosa ci siamo proposti nella seconda fase della battaglia quando è stato presentato il decretone-*bis?* Ci siamo proposti non già di far decadere il decretone perchè, onorevoli colleghi, noi sapevamo benissimo che questa possibilità tecnica non esisteva (ci è stata attribuita dall'esterno questa intenzione ma tecnicamente noi sapevamo che in 60 giorni un Governo, una maggioranza talvolta anche senza scrupoli di usare certi determinati strumenti sono in grado di far passare un provvedimento), ma di instaurare un serrato dibattito per giungere ad alcuni mutamenti. E ancora oggi, mentre apriamo la battaglia sul decretone-*bis*, dobbiamo dire che questo è il nostro scopo: un serrato confronto politico sulle questioni aperte dal decretone e connesse al decretone; un dibattito che, secondo noi, potrebbe e dovrebbe anche portare ad alcuni mutamenti possibili. E dico subito che, ove si manifestasse da parte del Governo non già l'intenzione di considerare chiuso definitivamente il testo come ci è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento, ma la disposizione ad introdurre alcune modificazioni necessarie noi saremmo disposti a restringere tutti i tempi della discussione, proprio per dare modo al Senato di concludere il più possibile presto, il più possibile rapidamente i suoi lavori perchè sia investito l'altro ramo del Parlamento delle eventuali modifiche.

P R E S I D E N T E . Una specie di panettone da regalare alla Camera . . .

V A L O R I . Il panettone quando è buono, signor Presidente, è una buona cosa. Quindi se noi introducessimo dei miglioramenti favorevoli ai lavoratori faremmo fare

non solo un buon Natale all'altro ramo del Parlamento ma un buon Natale soprattutto ai cittadini italiani.

Dicevo che sul terreno politico abbiamo cercato il più possibile di restare nella seconda fase del dibattito e sul terreno politico vogliamo restare ancora oggi e non abbiamo accettato nessun elemento, anzi abbiamo respinto tutti gli elementi che volevano portarci fuori dal naturale terreno di nostra scelta politica. Ecco perchè ho invitato a guardare soprattutto alle questioni di sostanza e non alle questioni di forma. Ecco perchè ho ricordato l'atteggiamento responsabile assunto nell'altro ramo del Parlamento da parte dei nostri colleghi del PSIUP della Camera, che non appena si profilò l'ostruzionismo del Movimento sociale decisero, ad evitare confusioni politiche, prima di ritirare una parte di emendamenti, poi di concentrare le votazioni su alcuni di essi soltanto, infine di rinunciare a tutta una serie di votazioni qualificate perchè confusioni inammissibili non venissero a crearsi.

Abbiamo cercato sempre di stare sul terreno politico e sul terreno politico ancora qui oggi noi vogliamo restare, aprendo una questione che ci sembra importante nel momento in cui abbiamo davanti a noi il testo del decretone-*bis*; ed è, onorevoli colleghi, la questione che il compagno senatore Terracini aveva già sollevato nel primo dibattito: quale nesso vi è tra la politica delle riforme e la politica del decretone? Io ricordo che i compagni del Gruppo comunista avanzarono in quella occasione una pregiudiziale chiedendo al Governo di venire a rendere conto delle proprie intenzioni in materia di politica delle riforme; una pregiudiziale in materia di politica delle riforme, una pregiudiziale respinta dal Senato. Ma questo resta ancora oggi il punto essenziale del nostro dibattito e su questo tema, onorevoli senatori, tutta l'azione e gli interventi dei colleghi del mio Gruppo si appunteranno in questi giorni. Quale nesso c'è tra il decretone e la politica delle riforme? In che cosa il decretone contraddice una politica delle riforme? Come bisogna modificare la linea di politica economica espressa dal decretone per aprire la strada in Italia ad un'autentica politica delle riforme? E mi consentano i colleghi comunisti a questo punto un'osservazione; quando hanno dichiarato la loro disponibilità a bruciare i tempi per affrettare il dibattito sulla politica delle riforme, erano convinti, credo, che indubbiamente su questa strada non potevano che incontrare i compagni del PSIUP, ma proprio perchè noi abbiamo constatato una contraddizione tra l'auspicata politica delle riforme e il decretone abbiamo effettuato questa offensiva così massiccia nei confronti del decretone.

Impostare questa questione significa, in un certo senso, andare oltre il decretone, andare cioè al cuore delle questioni di carattere economico e sociale del nostro Paese; significa inoltre, onorevoli colleghi, non considerare il decretone come la nostra ultima battaglia. E vorrei che i colleghi degli altri Gruppi fossero convinti del fatto che l'approvazione del decretone, immediata o meno, non significa affatto la fine di una guerra nè significa che siamo stati battuti definitivamente. Abbiamo annesso e annettiamo una grande importanza alla battaglia per il decretone in quanto abbiamo inteso risalire, da questa battaglia, alle questioni di carattere più generale relative ad una politica economica alternativa del nostro Paese e alla necessità dello schieramento che questa politica deve portare avanti.

Quindi per noi il decretone non è, ripeto, l'ultima battaglia, ma costituisce un'occasione di confronto. A che punto stanno, però, oggi le cose circa i problemi economico-sociali del Paese con il decretone-*bis?* Credo ci sia una questione sulla quale va fatto un minimo di chiarezza. Questa questione è stata introdotta dallo stesso relatore, almeno come tema di dibattito, nella discussione in Assemblea. È giustificato cioè il provvedimento, preso nel mese di agosto dal Governo, alla luce della situazione economica che ci troviamo oggi di fronte? Devo dire subito che noi non intendiamo affatto arroccarci su una posizione che, prendendo a base alcuni indici di aumento della produzione e di diminuzione del *deficit* della bilancia dei pagamenti, porti a dire che in queste condizioni non c'è più bisogno del decretone che anzi si è rivelato inutile. Lungi da noi la

sottovalutazione della gravità della situazione economica italiana. Anzi, se andiamo a vedere le cifre, ci rendiamo conto del fatto che l'aumento della produzione è determinato da un confronto tra il 1970, annata sindacalmente quasi normale, e il 1969, annata piuttosto calda dal punto di vista sindacale; il che significa che, se miglioramenti vi sono stati, essi sono dovuti soltanto e unicamente al fatto che si è scioperato meno, che vi sono state meno lotte, meno contrasti e meno pause nella produzione.

In altri termini resta aperto un problema di fondo, un problema sostanziale: quello di una classe industriale che continua ancora in manovre speculative, come ha fatto per tutto il primo semestre del 1970, guadagnando in manovre speculative e in esportazione di capitali all'estero piuttosto che giocare le proprie carte in allargamenti di impianti, in investimenti all'interno; una classe industriale che mira ad un aumento della produttività costruito unicamente sulla pelle dei lavoratori anzichè sul progresso tecnico e sull'ammodernamento degli impianti.

Nè ci illudono le cifre cui mi riferivo prima, relative alla bilancia dei pagamenti. Noi sappiamo benissimo che questi dati non possono affatto significare che il pericolo è passato. Ma, onorevoli colleghi, di quale pericolo si tratta? Ecco il punto. Per noi del PSIUP, per noi dell'opposizione di sinistra la gravità della situazione italiana non consisteva in un dato puramente congiunturale. Ricordo quando per primo prese la parola, a nome del nostro Gruppo, nella discussione sul decreto governativo, il collega Li Vigni, il quale impostò tutta la sua critica al provvedimento proprio sul fatto che esso aveva il torto di riconoscere come situazione congiunturale quella che era invece nel nostro Paese una situazione di carattere strutturale. In altri termini, le deficienze e debolezze non erano passeggere, ma inerenti al sistema economico italiano, al tipo di rapporti di produzione instaurati, al tipo di assetto capitalistico in cui noi viviamo. Noi quindi non vogliamo richiamarci alle situazioni precedenti per dire: il decretone non era necessario; ugualmente respingiamo la posizione di chi vorrebbe affermare, in forma davvero ingenua: se la situazione è migliorata, ciò è avvenuto grazie al decretone. Respingiamo ambedue queste posizioni e ci richiamiamo alla sostanza di una situazione economica che preesisteva al decretone e che è presente ancor oggi; ci richiamiamo quindi all'urgenza di alcune questioni, le famose riforme, che erano urgenti ieri così come lo sono oggi. Solo come fatto di costume, onorevoli colleghi, vogliamo sottolineare un punto e metterlo in evidenza: non è possibile, a distanza di pochi mesi, far piovere sugli italiani la doccia dell'ottimismo prima e quella del pessimismo poi. È un sistema, questo, secondo il quale, quando un certo provvedimento deve essere preso, tutto viene dipinto a carattere fosco mentre, una volta preso il provvedimento, a distanza di brevissimo tempo, per giustificarlo, la situazione viene dichiarata migliorata. Questo è un modo di fare poco serio e una simile alternanza di interpretazioni sulla situazione economica del Paese ha caratterizzato la vita di questo e di precedenti Governi. È invece un fenomeno che noi tutti abbiamo interesse a combattere e ad eliminare dalla nostra vita pubblica.

Dicevo che i fenomeni di fondo per noi permangono. Permane quel carattere parassitario, retrivo di un capitalismo ripiegato su se stesso, permane il dramma, che si è aggravato, di vaste zone del nostro Paese, la qualcosa rappresenta l'altra faccia di una politica di sviluppo configurata come si è configurata in Italia: alludo al Mezzogiorno e alla condizione di esso sulla quale recentemente vi è stato un richiamo, non da parte nostra, ma da parte dell'Associazione cattolica dei lavoratori italiani, da parte delle ACLI, in un convegno di grande interesse svoltosi a Taranto, nel corso del quale si è affermato che il banco di prova per il movimento operaio del nostro Paese è la questione meridionale, ma che tale questione non può essere risolta con i vecchi procedimenti, con i vecchi mezzi, con i vecchi sistemi di interventi parziali e frammentari, ma va risolta modificando il tipo di svilup-

po economico e di politica economica generale del nostro Paese.

Alludo ancora come mali di fondo tutt'altro che rimediabili nel corso di questi mesi, che poi rappresentano quello che rappresentano nella vita della società italiana, da un lato alle questioni relative alla nostra agricoltura, al *deficit* permanente e sempre aggravantesi della nostra bilancia commerciale in questo settore, alla mancanza cioè di prodotti forniti dalla nostra agricoltura, e non a caso, ma per la struttura dalla quale essa è condizionata e determinata, e alludo dall'altro lato alle eccedenze paurose: in connessione tutto ciò con i problemi aperti dal Mercato comune europeo e dalle sue nuove fasi. Alludo anche alla situazione di profondo malessere che riguarda coloni, coltivatori diretti, braccianti: categorie che sono entrate ed entrano in lotta proprio queste settimane. Alludo infine ai grandi problemi, anche essi connessi ai problemi dello sviluppo economico, riguardanti la situazione della scuola, dalle università alla scuola media. Alludo ai problemi dell'urbanistica e dei trasporti, alle questioni della riforma sanitaria, a tutto il vasto settore previdenziale del nostro Paese e alle questioni della vita dei nostri pensionati.

Sono tutte questioni brucianti e scottanti che preesistevano al decretone, nei cui confronti dal decretone non è previsto certo alcun intervento e che noi avremo ancora davanti per anni nel nostro Paese: tali questioni costituiscono il banco di prova sul quale occorre misurarsi fra le forze politiche di questa Assemblea e, fuori di qui, nel Paese.

A questo proposito vi è da fare una domanda; domanda che allora rivolgeva il senatore Terracini e che noi dobbiamo rivolgere oggi: ma questa politica delle riforme a che punto è nel dicembre del 1970 in Italia?

Ecco, signor Presidente, si dice che noi con i nostri discorsi fiume e con il nostro ostruzionismo abbiamo paralizzato il Parlamento. Io ritengo che ciò non sia stato perchè le Camere in questo frattempo hanno potuto approvare importanti provvedimenti. Comunque, a chi sostiene una simile tesi vorrei domandare: ma chi è che ha paralizzato il Governo? Il Governo si è paralizzato da solo, il Governo è paralizzato dalla sua stessa maggioranza, il Governo è paralizzato dai contrasti interni. Chi vietava, chi impediva al Governo di presentare al Parlamento in questo frattempo tutta una serie di progetti e di disegni di legge relativi alla politica delle riforme? Se il Governo non lo ha fatto non venite a dire che è colpa del PSIUP. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*). Ma veramente vogliamo pensare che un piccolo Gruppo parlamentare sia in grado di mettere in scacco l'attività del Governo? Ma forse che l'onorevole Colombo, l'onorevole Ferrari-Aggradi, il Ministro della sanità, il Ministro della pubblica istruzione, il Ministro dell'agricoltura e tutti gli altri Ministri sono stati paralizzati da noi nella ricerca di una via d'uscita ai problemi del Paese? No, le cose non stanno così. Se il Governo, onorevole Presidente, veniva a presentarci, l'altra volta, il decretone dicendo: questo è uno strumento per la politica delle riforme, la questione era opinabile. Si discuteva sulle buone o cattive intenzioni del Governo e sul nesso tra il decretone e la politica delle riforme. Per esempio, per quanto riguardava la riforma sanitaria, veniva fatto osservare che l'utilizzazione dei fondi raccolti in quella maniera, attraverso le mutue, con quel meccanismo, era una via che non andava nella direzione di una riforma sanitaria seria, ma che avrebbe portato allo sperpero di una massa di pubblico denaro. Ma questo era solo un aspetto. Si parlava di politica della casa, si parlava di politica dell'agricoltura, dei trasporti, del Mezzogiorno. Doveva, questo Governo, aprire la strada alle riforme, essere il Governo delle riforme. Questa era l'ambiziosa prospettiva che l'onorevole Colombo forniva ai primi di settembre al Parlamento. Che cosa regge di tutta questa costruzione governativa, onorevoli colleghi? È un fatto che oggi è il 9 dicembre e che fra due giorni, onorevole Ministro, si riaprirà la serie degli scioperi, dall'11 al 15, da parte delle categorie interessate dei lavoratori del nostro Paese: scioperi regionali, scioperi in vaste zone proprio attorno alla questione delle riforme.

E che cosa rimproverano i sindacati, che avevano pur concordato, alla lunga, determinate proposte con il Governo (sulle quali molte riserve c'erano e ci sarebbero da parte nostra), che cosa rimproverano i sindacati al Governo? Di essere rimasto agli incontri e ai verbali del 2 ottobre e di non essere andato avanti affatto lungo questa strada; e soprattutto non solo non si è proceduto neppure come metodo all'attuazione delle misure contenute in quei verbali, in altri termini, a quella consultazione permanente Governo-sindacati alla quale si sarebbe dovuto procedere, ma ci si è ben guardati di invadere, di affrontare gli altri campi, quello della riforma fiscale, quello della agricoltura, quello del Mezzogiorno, quello dei trasporti. E solo in questi giorni, onorevoli colleghi, davanti alla nuova ondata di scioperi, il Governo procede ad una convocazione dei sindacati per esaminare alcuni di tali aspetti mai affrontati nel corso di questi mesi.

È un fatto che i verbali sono rimasti lettera morta. È un fatto che gli altri temi non sono stati affrontati. È un fatto anche che, sul finire di questo periodo, abbiamo anche altre ombre che si proiettano sulla politica delle riforme. Quali sono queste ombre? Per esempio, vi sono altri verbali apparsi in questi giorni: i verbali del rapporto tra il Governo e la Confindustria su queste questioni, le conclusioni alle quali in qualche caso si è arrivati. Vedi il caso ad esempio della riforma sanitaria: il verbale Confindustria-Governo contiene delle affermazioni che noi non possiamo non considerare abbastanza preoccupanti laddove si dice: « quanto alle proposte di prevedere adeguate forme di concorso alla riforma sanitaria da parte degli assistiti . . . », cioè di far pagare i lavoratori, « . . . il Governo si riserva di esaminare e di approfondire questo tema ». Il Governo non respinge queste proposte! Il Governo si riserva di esaminare e di approfondire questo tema. Quindi, rispetto al mese di ottobre, rispetto agli inizi del cammino del decretone noi abbiamo una politica delle riforme che o si è arrestata o viene distorta o ha dei termini completamente rovesciati rispetto al passato. E del resto, che le cose stiano così per alcune questioni chiave i sindacati lo sottolineano con una certa forza nel nostro Paese. Per esempio, io sento alcuni Ministri che parlano di riforma tributaria, della necessità di procedere senza indugio alla riforma tributaria. Ma non si deve dimenticare che anche su questo punto un impegno esisteva da parte del Governo per una discussione con i sindacati. Ora, alcuni giorni fa i sindacati hanno emanato una nota a questo proposito che dice: « Negli ambienti sindacali si respinge tutta una serie di fughe di notizie infondate e di dichiarazioni pubbliche con le quali alcuni ambienti governativi vorrebbero far credere all'opinione pubblica che il processo di realizzazione degli impegni di riforma è in movimento e che i provvedimenti relativi sono pronti. Soltanto due giorni or sono gli esperti dei sindacati sono stati invitati al CIPE e si sono trovati di fronte alla dichiarazione esplicita che nulla è ancora pronto ». Ecco a che punto è la cosiddetta politica delle riforme del nostro Paese. Ecco il problema che abbiamo di fronte, che esisteva già nel mese di ottobre, ma che esiste oggi con maggior forza in termini che vanno sottolineati.

Vorrei dire che anche per quanto riguarda un'altra delle riforme contemplate dai verbali, cioè la politica della casa, il comunicato Confindustria-Governo lascia molte zone di equivoco poichè indica una serie di elementi di pressione da parte degli industriali edili sul Governo per arrivare ad un tipo di leggi che evitino gli aspetti che invece sono quelli più discriminanti di una autentica politica della casa.

Accanto a questa carenza governativa nel campo della politica delle riforme, che non è andata avanti e che fa dire a qualcuno (badate, ho trovato questo su un giornale non della sinistra) che si ha l'impressione che il Governo Colombo con tutti questi contatti miri piuttosto a guadagnare tempo che ad arrivare ad effettive conclusioni, c'è però una mutata situazione nel Paese. E discutendo il decretone-*bis*, onorevoli colleghi, commetteremmo un grosso errore se non tenessimo anche presente tale situazione.

Non siamo nel mese di agosto, non siamo nell'atmosfera inevitabilmente stagnante del mese di agosto; vi è stata quella reazione delle masse alla quale alludevo all'inizio e della quale noi riteniamo di avere anche una parte di merito, e la politica delle riforme sta andando avanti nel senso che si stanno muovendo in termini nuovi, in termini avanzati, le categorie interessate a questa politica, interessate a strappare subito conquiste immediate.

Io non voglio far perdere tempo al Senato e quindi mi limiterò soltanto a riassumere il significato di alcune di queste lotte in relazione ai problemi che il decretone avrebbe dovuto risolvere o per lo meno avviare a soluzione. Che cosa significano alcune lotte operaie in corso? Queste lotte che vengono condotte oggi con tanta tenacia, con tanta resistenza, sui problemi della condizione operaia, queste lotte che riguardano il superamento dei cottimi, la limitazione e il controllo dei ritmi, l'eliminazione della nocività e il controllo dell'ambiente ci indicano che sul piano della riforma sanitaria ai vertici l'onorevole Mariotti discute, elabora e va alla ricerca di compromessi, ma nel Paese la classe operaia sta impostando la riforma sanitaria nel modo più avanzato, cioè sul piano della prevenzione, delle sue condizioni nelle aziende.

Non dimentichiamo questi fatti, perchè altrimenti potremmo arrivare alla fine alla presentazione di progetti da parte del Governo completamente arretrati rispetto alle spinte che agiscono nel Paese. E così, il Governo ci dice nei suoi verbali con i sindacati che intende provvedere ad una adeguata politica della casa. Intanto solo grazie alla nostra opposizione si è introdotto il principio del blocco dei fitti e dei contratti di locazione che nel decretone non era stato contemplato all'inizio da parte del Governo.

Ma badate che anche qui, mentre il Governo e la maggioranza discutono, il Paese va avanti. Basta girare per Roma e leggere i manifesti affissi per tutta la città; e non è solo un fenomeno romano: è un fenomeno che riguarda un po' tutto il Paese. Le assemblee degli inquilini decidono un'autoriduzione degli affitti delle case. Ebbene, anche questo è un modo concreto della classe operaia di portare avanti una politica delle riforme.

Non voglio dimenticare quello che sta succedendo in questi giorni nella scuola italiana, in tutta la scuola italiana: nelle università, nelle scuole medie e nei licei. Noi ogni tanto vediamo uno spizzico di riforma che viene fuori dal cappello dell'onorevole Misasi, che manda una circolare o presenta un provvedimento parziale su questo e quello aspetto della vita della nostra scuola, così riducendo la portata di una generale riforma della scuola.

Ma badate che anche qui si muovono gli interessati: si muovono gli studenti, i genitori, i professori, le famiglie. Oggi vi è un dibattito aperto in tutte le nostre scuole, nelle nostre università, contro determinati e vecchi metodi di insegnamento; gli studenti si organizzano e riescono a strappare, spesso con il consenso e il concorso degli insegnanti, nuovi metodi di studio, nuovi modi di organizzazione del rapporto tra professori e studenti, un nuovo tipo di rapporti tra scuola e società.

Ecco, io ho citato questi fatti per dire che, mentre la politica delle riforme resta un insieme nebuloso sul piano governativo, la politica delle riforme ha nel Paese tutta una serie di punti concreti di applicazione e di lotta comune a vasti strati della popolazione. Di questo noi dobbiamo tenere conto, onorevoli colleghi, proprio perchè nella nostra lotta al decretone avevamo detto che questa lotta era rivolta ad impedire che il decretone bloccasse il cammino delle riforme. Dal punto di vista delle masse credo che abbiamo avuto ragione; dal punto di vista del riuscire a smuovere la resistenza governativa e padronale credo che viceversa ancora molto, ma molto cammino debba essere compiuto.

Onorevoli colleghi, credo che infine dobbiamo porre mente alla situazione generale che abbiamo oggi di fronte a noi nel Paese. Io ho parlato prima di un logoramento del Governo che ci presenta questo decretone, un logoramento sul piano della politica economica; ma credo che qualche cosa si possa aggiungere sul piano generale. Quegli scricchiolii che noi avvertimmo all'interno della maggioranza quando si trattò di arrivare al-

la fase finale di discussione del decretone, quegli scricchiolii sono diventati qualche cosa di assai più grave nel corso di queste settimane.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, c'è veramente dietro questo decretone una maggioranza di Governo? Una maggioranza che ha diritto di arrivare anche al punto di chiedere come modo risolutivo per un dibattito un voto di fiducia e che questo voto di fiducia strappa alla Camera? È una maggioranza aritmetica o una maggioranza politica quella che ci propone questo decretone, quella che ci propone questo corso di politica economica?

Ho letto su un giornale cattolico che il Governo Colombo « ha perso ormai lo smalto » e che questo è in fondo il destino di quei Governi i quali sono ricchi assai di velleità ma non hanno poi, per la composizione così poco omogenea della loro maggioranza, la possibilità di soddisfare ai propri programmi. Noi siamo proprio a questo: ci si affanna per arrivare in tempo all'approvazione del decretone-*bis;* nell'altra Camera si è arrivati al voto di fiducia per approvarlo, ma fuori di queste Aule che cosa avviene nella maggioranza e nel Governo? Esiste ancora una compatta maggioranza di centro-sinistra?

È vero, il Governo Colombo in questi mesi ha già perso assai, grazie anche al decretone, di credibilità e di smalto. Il Governo Colombo e la sua maggioranza hanno dimostrato di essere profondamente divisi su tutta una serie di questioni: sulla politica delle riforme, sulla politica interna e sulla politica estera. Importanti settori di questa maggioranza e di questo Governo hanno preso posizione ormai anche per equilibri diversi da quelli della formula quadripartita che abbiamo di fronte. Divergenze si sono manifestate sulla politica estera al momento della votazione sulla questione della rappresentanza cinese all'ONU; si sono manifestate sulla questione del Medio Oriente e si stanno manifestando in questi giorni, direi addirittura in queste ore, in relazione alla formazione delle Giunte regionali della Sicilia e della Sardegna.

Le divisioni passano ormai profondamente all'interno della maggioranza; uno di questi partiti addirittura assume atteggiamenti che ipotizzano l'esistenza, la durata di questo Governo come di un Governo a termine. Allora anche su questo terreno dobbiamo cogliere l'occasione del decretone economico per aprire un discorso serio tra le forze politiche perchè qui il problema del dopo centro-sinistra, del superamento del centro-sinistra è un problema concreto che si pone davanti a tutte le forze politiche, a tutti gli uomini politici del nostro Paese.

Ma per affrontare questo problema — ecco l'utilità dei dibattiti come quello sul decreto che ci siamo sforzati di condurre nella maniera sempre più ampia — non possiamo restare chiusi entro le formule, restare cioè su un piano nel quale venga respinta una determinata formula e ne venga ipotizzata un'altra come migliore, passando, per esempio, per essere chiari, dal quadricolore al bicolore. I Governi si distingono non per numero di colori che contengono; le maggioranze non si distinguono per essere a due, a tre o quattro. I Governi si distinguono per i programmi che attuano, per le forze sociali ed economiche che interpretano e alle quali si richiamano.

Allora noi consideriamo ancora questo dibattito sul decretone come un dibattito importante per la qualificazione delle forze politiche. Forze politiche cattoliche e socialiste se vogliono essere conseguenti con la loro prospettiva devono affrontare una certa tematica, quella di oggi del decretone e quella più generale della politica delle riforme e di una politica economica alternativa. Questo, secondo noi, è ciò che emerge dall'esperienza di questi mesi; questo è ciò che emerge da un'analisi della situazione politica attuale. Non ci sfugge, onorevoli colleghi, che da questo punto di vista una responsabilità particolare spetta alla sinistra italiana, una responsabilità particolare spetta a quella che viene definita come la sinistra di opposizione, poichè si ritiene che ci siano settori di sinistra anche nell'ambito di altri partiti che non sono oggi all'opposizione; c'è una responsabilità specifica della sinistra italiana

nei prossimi mesi, una responsabilità che emerge accresciuta dal dibattito sul decretone. Io ho sottolineato che vi sono state divergenze tra noi e i compagni comunisti nella tattica davanti al decretone, nel modo di vedere, di valutare l'influenza del decretone sulla politica economica italiana. Sono altrettanto convinto che queste differenze non vanno nascoste, ma vanno affrontate chiaramente e sono altrettanto convinto però, sulla base di questo, della necessità di pervenire ad una unitaria piattaforma alternativa di politica economica da parte della sinistra italiana. Sono convinto dell'utilità e della necessità che tra noi, i compagni comunisti, i settori di indipendenti di sinistra, che esistono in Parlamento e nel Paese, e fra le forze anche che si muovono in un'area diversa, sia necessario procedere ad un ampio, approfondito dibattito per indicare uno sbocco, una via d'uscita e un modo concreto, serio per attuare la politica delle riforme, per dare da sinistra una risposta alla passività del Governo, per dare da sinistra una piattaforma che sia punto di riferimento alla crisi del centro-sinistra; perchè, onorevoli colleghi, siamo tutti consapevoli che dalla crisi del centro-sinistra tutto quanto può uscire in linea teorica; può uscire anche la vittoria del partito dell'avventura o della crisi come si è chiamato, può uscire la vittoria di una linea di politica economica sostanzialmente uguale all'attuale anche se magari ammantata anche all'esterno di colori diversi sull'arco delle alleanze dei partiti che la compongono, ma può e deve uscire secondo noi anche un'alternativa di sinistra. Ed è per questa alternativa che noi ci sentiamo impegnati a lavorare, perchè sia un punto di riferimento al processo di disgregazione e di crisi del centro-sinistra. Non ci sfugge la parte di responsabilità che pesa sul nostro Partito e credo, onorevoli colleghi, di poter affermare che, come porteremo avanti fino in fondo la nostra battaglia contro il decretone, così, anche su questo piano, porteremo avanti la nostra battaglia per mutare l'equilibrio politico generale del Paese. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Molte congratulazioni*).

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

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,25*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari