

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

546^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 24 GENNAIO 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente SPATARO
indi del Vice Presidente MACAGGI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione	Pag. 29587
Deferimento a Commissione permanente in sede referente	29588
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante	29587
Trasmissione dalla Camera dei deputati	29587

Seguito della discussione:

« Conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza »
(1971):

NENCIONI	29592
VIGLIANESI	29588

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

NENNI GIULIANA, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione e la repressione delle frodi doganali tra l'Italia e la Jugoslavia, concluso a Belgrado il 10 novembre 1965 » (2021);

« Approvazione ed esecuzione del Protocollo per i servizi aerei tra l'Italia e l'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche, concluso a Roma il 22 febbraio 1965 » (2022);

« Adesione alla Convenzione doganale relativa al materiale ricreativo destinato alla gente di mare, adottata a Bruxelles il 1° dicembre 1964 e sua esecuzione » (2023);

« Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 5 che modifica gli articoli 22 e 40 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Strasburgo il 20 gennaio 1966 » (2024);

« Proroga e modifiche della legge 30 luglio 1959, n. 623, e sue successive modificazioni e integrazioni, per l'incentivazione di investimenti produttivi da parte delle medie e piccole industrie, e modifiche della

legge 16 settembre 1960, n. 1016, e della legge 22 luglio 1966, n. 614 » (2026);

Deputati **DAL CANTON** Maria Pia ed altri. — « Modifiche al titolo VIII del libro I del codice civile "Dell'adozione" ed inserimento del nuovo capo III con il titolo "Dell'adozione speciale" » (2027);

Deputato **QUARANTA.** — « Ordinamento della professione di biologo » (2028).

Annunzio di presentazione di disegno di legge

PRESIDENTE. Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

DE UNTERRICHTER, DE LUCA Angelo e **VECELLIO.** — « Disposizioni a favore dell'Unione nazionale mutilati per servizio » (2025).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante

PRESIDENTE. Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

alla 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Norme integrative della legge 15 maggio 1954, n. 270, istitutiva del servizio autonomo di cassa negli Uffici del registro » (2003);

« Adeguamento dei limiti di valore previsti dal regio decreto 29 dicembre 1927, numero 2452, sulle facoltà dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e sulle attribuzioni del Consiglio di amministrazione »

ne e del Direttore generale dell'Amministrazione stessa » (2004);

alla 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):

« Proroga e modifiche della legge 30 luglio 1959, n. 623, e sue successive modificazioni e integrazioni, per l'incentivazione di investimenti produttivi da parte delle medie e piccole industrie, e modifiche della legge 16 settembre 1960, n. 1016, e della legge 22 luglio 1966, n. 614 » (2026), previo parere della 5ª Commissione.

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

PRESIDENTE. Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

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

BARTOLOMEI ed altri. — « Assistenza sanitaria ai ciechi civili » (1991), previ pareri della 5ª e della 11ª Commissione.

Seguito della discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza » (1971)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza ».

Ricordo che la discussione generale è già stata chiusa, riservando la parola agli oratori già iscritti.

È iscritto a parlare il senatore Pace. Non essendo presente, si intende che vi abbia rinunciato.

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

VIGLIANESI. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, è forse la prima volta da quando in Italia è stato ripristinato il regime democratico che il Parlamento della nostra Repubblica si trova a dover discutere un problema che investe una serie di principi che, comunque risolti, difficilmente troveranno un consenso generale tra noi e forse meno ancora nella pubblica opinione. Ci vorrà quindi molto senso di responsabilità, vorrei dire molta saggezza, per riuscire a risolvere i due aspetti del problema. Il primo aspetto concerne le retribuzioni di una larga e benemerita categoria di lavoratori, i quali le hanno ottenute attraverso lunghe lotte sindacali destinate a dare un po' di ordine alla confusione retributiva e agli squilibri, anche interni, esistenti tra i vari gradi e i molti enti — troppi vorrei dire —. Ordine che fu raggiunto dopo varie vicende e contrasti, su cui si impegnarono le massime confederazioni dei lavoratori del nostro Paese e i Consigli di amministrazione di tutti gli istituti interessati con risultati che, pur con le riserve di rito ma sempre con la più assoluta convinzione, ebbero la richiesta approvazione dei Governi dell'epoca, attraverso decreti ministeriali dei Dicasteri del lavoro e del tesoro. Tutto ciò si concluse nel 1963; da allora finalmente si può dire che non è più esistito un serio problema di riordinamento delle retribuzioni dei dipendenti degli enti parastatali.

Il secondo aspetto riguarda lo spirito di una legge approvata in un particolare momento, forse con intenzioni contingenti e non definitive, ma che tuttavia esiste ancora anche se la sua applicazione e la sua applicabilità sono divenute alquanto discutibili per il mutare delle condizioni di com-

parabilità da cui quella stessa legge trasse origine.

Noi, onorevoli colleghi, non vogliamo, almeno oggi, entrare nel merito di ciò; vogliamo invece approfondire i problemi connessi alla trasformazione in legge del decreto n. 1069, che il Ministro del lavoro ha dovuto presentare il 14 dicembre scorso, sotto la pressione di una decisione della Corte dei conti arrivata purtroppo a ben tre anni di distanza dall'entrata in vigore del trattamento economico in atto dei dipendenti degli enti previdenziali ed assistenziali; alla vigilia dell'erogazione della tredicesima mensilità, in presenza di perplessità più che giuste dei Consigli di amministrazione degli stessi enti.

Nel dare anzitutto atto al Governo della condizione di urgenza e della tempestività di intervento e nulla obiettando sui principi di rispetto della legge che hanno ispirato il decreto, è nostra intenzione di esaminare il problema più immediato e concreto. Il decreto-legge che ci è stato sottoposto per la sua trasformazione in legge dello Stato, si propone di affrontare e di risolvere due questioni che hanno di recente, per differenti motivi, interessato, vorrei dire vivacemente, la pubblica opinione: quella relativa al trattamento economico del personale dipendente dagli enti di previdenza e quella che è stata definita, con colorita espressione, delle superliquidazioni.

Sappiamo tutti che dei due problemi il secondo è certamente più semplice da risolvere anche se è stato quello di più immediata sensibilizzazione. Sulla base di vecchie e discutibili disposizioni era infatti consentito di fruire di trattamenti di liquidazione certamente in contrasto con lo spirito e con la prassi del sistema di quiescenza in atto nel nostro Paese. Onde poter evitare il permanere di un tale stato di cose, il decreto-legge risolve tale problema limitando la capitalizzazione delle pensioni, causa prima di quelle sperequazioni contro cui è insorta gran parte della pubblica opinione.

Ben più complessa e, a nostro avviso, più delicata, la questione relativa ai trattamenti del personale. Questa questione viene af-

frontata dall'articolo 1 del decreto-legge che stiamo esaminando, ed è stata, come abbiamo detto, sollecitata dalla declaratoria della Corte dei conti del 15 novembre 1966. Con tale delibera la Corte rilevava come i limiti percentuali posti dall'articolo 14 della legge n. 722 del 21 novembre 1945 come massima differenziazione retributiva consentita tra il trattamento economico dei dipendenti degli enti pubblici e di quelli dello Stato, e precisamente il 20 per cento in più a favore dei primi, venissero ad essere superati per effetto delle varie delibere adottate nel 1963 dai consigli di amministrazione degli enti previdenziali, peraltro regolarmente approvate dagli stessi Consigli di amministrazione e dai Ministeri vigilanti e rese esecutive da tali approvazioni.

Va doverosamente ripetuto che il decreto legislativo n. 722 del 1945 fu emanato in un particolare momento nel quale, ad una situazione di fatto sostanzialmente omogenea per quanto concerne il trattamento del personale dello Stato, faceva riscontro una eterogeneità di trattamento nei confronti del personale degli enti parastatali e in genere di tutti gli enti e istituti di diritto pubblico. Fu proprio sulla base di quella sostanziale omogeneità dei trattamenti del personale dello Stato, che l'articolo 14 di quel decreto stabiliva che il trattamento economico del personale degli enti pubblici dovesse essere contenuto nella misura massima del 20 per cento in più rispetto a quello dei dipendenti dello Stato.

È appena il caso di sottolineare come l'attuale situazione si presenti sostanzialmente capovolta, per quanto concerne l'omogeneità dei trattamenti dei dipendenti dei due diversi settori. Cosa è accaduto infatti nel frattempo? È accaduto che, successivamente all'emanazione del decreto luogotenenziale n. 722, la libera contrattazione sindacale da un lato ed una legislazione frammentaria e non coordinata dall'altro determinavano una situazione non organica e tale da rendere praticamente impossibile un obiettivo raffronto tra le posizioni retributive degli statali e quelle del personale degli enti pubblici. Fu anche in considerazione di tale difficoltà obiettiva che nel 1962, allo scopo

di uniformare i trattamenti degli enti previdenziali — premessa oltre tutto indispensabile al riordinamento del sistema e dei metodi di erogazione — i Consigli di amministrazione di quegli enti presero uniformi deliberazioni e giunsero ad un accordo con le confederazioni sindacali e con il Governo per il nuovo trattamento unificato del personale dipendente.

Come ho detto poc'anzi, dopo varie vicissitudini questo accordo fu regolarmente approvato dai Ministeri competenti e tradotto in decreto interministeriale. Le deliberazioni suddette, nell'effettuare il riordinamento dei trattamenti, hanno fra l'altro istituito per i dipendenti degli enti previdenziali il sistema della retribuzione unificata, cioè il conglobamento delle varie voci retributive. Ciò è avvenuto soltanto parzialmente per i dipendenti dello Stato, come osserva giustamente il relatore.

Come è noto, infatti, l'operazione che va sotto il nome di riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti del personale del settore statale costituisce oggi argomento di viva attualità e di responsabili trattative tra Governo e sindacati. In una tale situazione, mi sembra giustificata ampiamente la tesi delle confederazioni sindacali, le quali sottolineano la necessità che il particolare aspetto dei trattamenti economici dei previdenziali, come quello degli altri pubblici dipendenti, dovrà trovare collocazione e collegamento con gli orientamenti che informeranno la riforma della Pubblica amministrazione, anche se tali trattamenti dovranno poi considerare in via particolare le caratteristiche e i compiti attribuiti dalle leggi agli enti stessi.

Fu proprio questa logica e fu in vista dell'operazione finale del riassetto e non del conglobamento parziale e aritmetico delle retribuzioni dei dipendenti dello Stato che Governo, confederazioni e Consigli di amministrazione degli enti, convennero, nel 1963, sul rinnovo delle delibere inerenti al trattamento unificato del personale previdenziale. I rilievi fatti ora dalla Corte dei conti sulle delibere del 1963, come hanno anche rilevato le Commissioni referenti, cui si deve dare atto dell'assoluta obiettività

dell'esame del decreto-legge, pongono il problema di indicare ai Consigli di amministrazione le direttive da seguire per effettuare un obiettivo raffronto retributivo in termini attuali; ma pongono anche e soprattutto il problema della sorte che dovrebbero seguire le eventuali eccedenze di retribuzione che risultassero superiori al famoso 20 per cento previsto dalla 722. Poichè, se è doveroso ad un sistema democratico non mancare di ossequio alla legge, io ritengo che altrettanto doveroso sia mantenere gli impegni liberamente convenuti e formalmente sanzionati senza rimmetterli in discussione; non resta pertanto, a mio avviso, che di congelare ad ogni effetto, e per tutti, i trattamenti retributivi in atto senza intaccare questioni di principio o di prestigio.

Onorevoli colleghi, il problema di come si sono formate, se si sono formate, le eccedenze è difficile illustrarlo in pochi minuti. È il derivato di una situazione confusa, che è esistita non soltanto nei settori dello Stato, che ancora sono immersi in questa confusione, ma anche nei settori privati. Abbiamo visto alcuni di questi ultimi caratterizzarsi per condizioni più avanzate rispetto ad altri settori industriali, o dell'agricoltura, o delle attività terziarie, sia dal punto di vista dell'orario di lavoro che da quello normativo, economico, eccetera. Dobbiamo considerare la realtà quale questa è. Nel 1962-63 si è venuta finalmente a determinare una realtà cui hanno concorso non soltanto i sindacati di categoria dei lavoratori interessati, ma anche le confederazioni, che hanno una visione generale degli interessi dei lavoratori; una realtà alla quale si sono adeguati i Consigli di amministrazione dei massimi enti previdenziali e assistenziali del Paese. Voi sapete che questi Consigli di amministrazione non sono formati soltanto dai rappresentanti dei lavoratori, che in realtà sono una minoranza notevole (e credo che stia arrivando il momento di riprendere questo problema, onorevole Ministro, unitamente a tutto il problema della riforma previdenziale nel nostro Paese per avviare la previdenza e l'assistenza verso forme di sicurezza sociale), ma sono formati anche dai massimi rappresentanti del-

le organizzazioni dei datori di lavoro e da funzionari dei Ministeri interessati; rappresentanze queste ultime che costituiscono lo elemento decisivo nelle deliberazioni dei Consigli di amministrazione. Negli organi di controllo, inoltre, vi sono anche membri della stessa Corte dei conti.

Si può forse essere andati al di là di un decreto (diventato legge in una situazione straordinaria, in un momento politico, storico, sociale ed economico particolarmente strano per il nostro Paese, successivo ad una guerra, alla caduta di un regime, al cambiamento continuo di Governi); non so quanto vi sia ormai di attuale in ciò che si fece in quell'epoca. Comunque, non mettiamo in discussione l'ossequio alla legge. È evidente però che, se un fatto simile è avvenuto con il concorso e la responsabilità di uomini politici, di sindacalisti, di amministratori, ciò vuol dire che ci si è posti su un piano più realistico di quello su cui si sarebbe rimasti con un fantomatico collegamento a un decreto legislativo del 1945, non so quanto attuabile.

In ogni modo esiste oggi — e non lo vogliamo mettere in discussione adesso — il problema delle eventuali eccedenze. Non c'è divergenza tra noi e le forze della maggioranza sull'opportunità di questo decreto-legge — che è stato sollecitato anche dalle confederazioni — nè sullo spirito di esso; quanto piuttosto su un fatto forse marginale, ma che può anche diventare fondamentale: il problema, appunto, delle eventuali eccedenze. Forse, nell'urgenza con cui si è dovuto formulare il decreto, si è ritenuto che queste eccedenze potessero essere mantenute ai dipendenti degli enti previdenziali e assistenziali come indennità personale. Non si sa quali siano gli effetti finali, per esempio, per quanto riguarda la pensionabilità di questa indennità personale. Se non avesse effetto anche in rapporto alla pensionabilità, diremmo subito che si è trattato di una vera e propria riduzione degli stipendi e delle pensioni dei dipendenti degli enti parastatali interessati.

Ma sorge un altro problema: quello, cioè, delle sperequazioni e degli squilibri che, nel giro di pochissimi mesi, se non di poche

settimane, indubbiamente verranno a verificarsi all'interno degli stessi istituti. Un dipendente di un certo grado che ha oggi una indennità a titolo personale, promosso tra tre mesi al grado superiore verrà a percepire un'indennità inferiore di quella che usufruisce il suo collega nel nuovo grado. Troveremo probabilmente nello stesso ufficio, nello stesso ente, con le stesse funzioni, con lo stesso grado, due colleghi: uno con lo stipendio, ad esempio, di 180 mila lire, un altro con una retribuzione di 220 mila lire. Questa è una realtà...

B O S C O, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Che si verifica, senatore Viglianesi, in tutti i casi in cui si applica l'istituto dell'indennità a titolo personale.

V I G L I A N E S I. Sono d'accordo con lei, onorevole Ministro; si verifica in tutti i casi in cui si applica l'istituto dell'indennità personale. Ed è per questo che l'indennità a titolo personale è da noi ritenuta lesiva dei diritti acquisiti dai dipendenti di questi istituti; ed è per questo che il mio collega Coppo, in Commissione, ha cercato di legare questa indennità al grado e non alla persona. È un notevole passo in avanti, perchè, se non altro, almeno a parità di grado, i lavoratori percepiranno le stesse indennità, con gli stessi diritti e con le stesse conseguenze. Era questo il motivo ispiratore dell'emendamento Coppo in Aula. Dal canto mio, insieme con altri colleghi socialisti, ho presentato un altro emendamento che ritengo più giusto, anche dal punto di vista dei principi e della difesa che giustamente il Governo vuole fare della legge: considerare cioè, oggi, l'eccedenza come un qualcosa che deve essere assorbito da futuri, eventuali aumenti a carattere generale, e lasciare intanto inalterate le retribuzioni in atto per tutti i gradi; sia per coloro che sono in ruolo, che per quelli che non lo sono e per chi vi entrerà. Cosa deriva da questo? Che noi non tocchiamo nulla di tutto quello che è stato liberamente pattuito, contrattato ed approvato e diamo ragione alla Corte dei conti, allo spirito della legge; se eccedenze dovessero verificarsi —

e si vedrà poi come queste eccedenze si possono verificare — esse possono eventualmente essere assorbite da eventuali, futuri generali aumenti. È già una concessione, vorrei dire, dal punto di vista della tradizione sindacale nel nostro Paese. Credo che ciò sia il massimo che si possa chiedere ai sindacati ed il massimo che si possa chiedere al senso di responsabilità dei dipendenti degli enti. Oltre tale limite vi è una vera e propria lesione dei loro diritti.

Onorevoli colleghi, l'emendamento da me proposto, per i criteri che lo informano, corrisponde non solo alla giusta tutela di una categoria troppe volte soggetta a dure critiche. Chi è a contatto col pubblico, come chi assolve un pubblico ufficio — a cominciare da noi — è destinato ad essere più bersagliato di chi non ha questi contatti. E poichè i dipendenti degli enti previdenziali ed assistenziali assolvono un servizio a favore di milioni di esseri umani bisognosi per malattia, per incidenti, per infortunio, per pensione, è chiaro che quando qualche cosa non corrisponde alle illegittime attese dell'interessato, si finisce sempre con il gettare la colpa su di loro.

In realtà si tratta di una categoria che, nella generalità, certamente non ha demeritato. L'emendamento mira a salvaguardare principi e interessi irrinunciabili — ripeto — da parte del mondo del lavoro. Altrimenti è inutile fare delle trattative sindacali, sedere nei Consigli di amministrazione; divengono inutili anche i decreti ministeriali, il riconoscere livelli retributivi per anni, se poi, trovando qualcosa che non ha funzionato, non cercassimo il modo per salvaguardare quel che abbiamo considerato giusto, concreto, reale.

L'emendamento, a mio giudizio, risolve provvisoriamente la questione; non pregiudica il dialogo aperto sulla democratizzazione e sulla riforma degli enti e sul nuovo assetto della Pubblica amministrazione; salva i principi, risolve equamente il problema specifico, e disciplina la questione nella autonoma potestà legislativa del Parlamento.

Non dimentichiamo che il Parlamento, di fronte a una legge che può anche non esse-

re più attuale, può sanare le cose con un provvedimento più adeguato.

Per queste ragioni, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ritengo indispensabile sollecitare il vostro consenso e quello del Governo il quale, fatte salve le posizioni di principio, son certo che vorrà tener fede ad impegni che non sono solo delle confederazioni o degli enti, ma che sono anche suoi. Il mio, più che un emendamento, vuol essere un suggerimento responsabile, un appello anche alla nota sensibilità sociale del Ministro del lavoro ed un atto concreto di collaborazione verso il Governo di centro-sinistra, così permeato da spirito modernamente democratico. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Nencioni. Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto, sarebbe stato proceduralmente più corretto esperire una pregiudiziale, ma mi sono astenuto proprio per non dare la sensazione che un contrasto di valutazioni di contenuto formale volesse mascherare l'assenza di validi motivi sostanziali contro il provvedimento in esame, esporre alcuni rilievi di carattere generale, preliminari al merito.

Onorevoli colleghi, ancora una volta il Governo ha fatto ricorso al procedimento legislativo eccezionale del decreto-legge. Non è la prima volta che, in quest'Aula, da questi banchi, si sottolinea come la procedura di urgenza, eccezionalmente prevista dalle norme contenute nella Costituzione della Repubblica, sia esperita in aperta ed ormai disinvolta violazione della Costituzione, con una scelta che ha i caratteri dell'arbitrio.

Ancora una volta in buona sostanza per emanare non una legge di carattere normativo, ma una legge-provvedimento, si è fatto ricorso al decreto-legge, in aperto contrasto con la lettera, lo spirito e i precedenti della norma contenuta nell'articolo 77 della Costituzione.

Onorevoli colleghi, non è ozioso e defattorio il mio rilievo. Nei regolamenti parla-

mentari esistono idonei ed efficaci strumenti per l'esame di un disegno di legge quando si manifesti il carattere dell'urgenza: il procedimento normale, il procedimento di urgenza, ed infine il procedimento urgentissimo che permette l'esame di un provvedimento in pochi giorni, addirittura in poche ore in un ramo del Parlamento.

Onorevole Ministro, ormai il Governo di cui lei fa parte è denominato comunemente « il regime dei decreti-legge », poichè ricorre al decreto-legge come normale strumento legislativo sia per provvedimenti di urgenza, sia per leggi-provvedimento, sia per leggi-norma di grande respiro. Già altre volte abbiamo sottolineato che la lettera e lo spirito della norma costituzionale non legittimano senza limiti il procedimento legislativo di decretazione di urgenza ma prevedono solo eccezionalmente, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il procedimento legislativo che comunemente viene chiamato decreto-legge senza che esista, nel diritto positivo e nel diritto costituzionale questo *nomen iuris*. La norma costituzionale prevede che « in casi straordinari di necessità e di urgenza » (si noti: non in casi di urgenza e non in casi di necessità e di urgenza ma, ripeto « in casi straordinari di necessità e di urgenza ») sia possibile far ricorso non al decreto-legge, come comunemente viene chiamato un atto legislativo dell'Esecutivo, ma che eccezionalmente possano essere adottati sotto la responsabilità del Governo « provvedimenti provvisori con forza di legge ». Ora è evidente che, se vi è un caso tipico in cui i presupposti costituzionali non si manifestano, è il caso oggi in esame.

Onorevoli colleghi, non mi soffermerò su questo punto perchè la problematica della decretazione di urgenza già altre volte ha formato oggetto di lunga discussione in quest'Aula anche se ho dovuto constatare che i componenti di quest'alta Assemblea sono stati sordi al richiamo del rispetto della Costituzione non dando importanza al tipo di procedimento legislativo, che, invece, ha notevole importanza per le ragioni che furono poste in evidenza nei lavori dell'Assemblea costituente. In tale sede, dopo che la seconda Sottocommissione aveva escluso qualsiasi

possibilità di decretazione di urgenza, un emendamento Codacci Pisanelli-Persico propose per ragioni non certo concessive, ma rigorosamente limitative, di ammettere, in determinati casi, la possibilità di decretazione di urgenza. Vi ricordo, poichè più volte si è voluto giustificare, da parte dei rappresentanti del Governo, che l'urgenza avesse determinato questo specifico, abnorme, eccezionale provvedimento legislativo, come sempre, in ogni tempo, questo procedimento sia stato riservato e limitato a materie che esulano da quella di cui oggi ci occupiamo. Onorevoli colleghi, vi ho detto « in tutti i tempi » e ricordo una famosa sentenza del 16 novembre 1922 della Suprema Corte di cassazione a sezioni unite, estesa dall'autorevole penna di Mortara, in cui si afferma (era la nomenclatura allora vigente ed oggi bandita dal diritto costituzionale e comunque inesistente anche in leggi ordinarie): « I decreti-legge sono atti arbitrari del Governo eccedenti la sfera del Potere esecutivo e quindi per loro stessi incostituzionali e non sorretti neppure da una consuetudine di diritto pubblico, perchè contrastati tanto dagli organi legislativi quanto dalla pubblica opinione ».

Onorevoli colleghi, eravamo allora (questa sentenza è del 1922) di fronte . . .

B O S C O, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Lei ricorda che lo Statuto albertino non contemplava il decreto-legge, tanto è vero che ci è voluta una legge successiva.

N E N C I O N I. Onorevole Ministro, lei sfonda una porta aperta, ha voluto anticipare quanto io le stavo per dire. Eravamo nel 1922, di fronte ad una Costituzione flessibile. Non esistevano ancora le leggi 31 gennaio 1926, n. 100, e 8 giugno 1939 n. 860 rigorosamente limitativa della facoltà dell'Esecutivo di decretazione di urgenza. D'altra parte, onorevole Ministro, se una autorevole decisione della Suprema Corte a sezioni unite criticava il decreto-legge in quel momento in cui non esisteva ancora la legislazione speciale, significa che il decreto-legge era un portato necessario, dettato (come istituto) da eccezionali situazioni di necessità e di ur-

genza con i caratteri della provvisorietà e della contingenza. E quelle disposizioni legislative, alle quali lei, onorevole Ministro, si riferiva poco fa, sono venute, come ella mi insegna, successivamente e non con carattere permissivo, ma con carattere limitativo, perchè la legge del 1939 ha limitato a tre specifici casi la legittimità della decretazione di urgenza. Oggi la prassi ormai consueta, onorevole Ministro (ella può giudicare come vuole nell'ambito del potere discrezionale l'arbitrio dell'Esecutivo), è veramente al di fuori dello schema costituzionale vigente, al di fuori di una corretta azione dell'Esecutivo. Non possiamo che ripetere il meditato giudizio del Mortara: arbitrio dell'Esecutivo. Si noti, « arbitrio » quando, non esistendo una legislazione permissiva nè limitativa, eravamo di fronte ad una Costituzione flessibile e ad una realtà nella quale si manifestava il ricorso alla decretazione di urgenza. Più grave la situazione oggi, sotto l'impero della Costituzione della Repubblica, Costituzione rigida, che contiene una norma che è essenzialmente limitativa e non permissiva.

Ne volete una dimostrazione? I lavori preparatori, i giudizi dei protagonisti, sono di una eloquenza che non lascia adito ad incertezze di interpretazione. È in Aula il senatore Ruini che potrebbe intervenire e darci autenticamente il parere dell'Assemblea costituente in questa materia. La seconda Sottocommissione tolse dal progetto costituzionale ogni riferimento permissivo alla decretazione di urgenza. Per i presentatori di un emendamento aggiuntivo che ne propose la previsione e la disciplina l'onorevole Codacci Pisanelli affermò: « Il potere di ordinanza, vale a dire il potere di emanare decreti-legge che intendiamo attribuire al Governo, dopo averlo eliminato come illegittimo dal punto di vista teorico e dal punto di vista degli istituti che intendiamo attribuire al Governo, non consente di modificare norme di carattere costituzionale. Di qui la profonda differenza che vi sarà tra il sistema precedente e il sistema attuale ». Ed è questa la ragione per cui viene chiesta la modifica del progetto. Scaturì poi la norma contenuta nell'articolo 77 del testo definitivo.

« In fondo, della potestà di ordinanza il Governo finirà sempre, prima o poi, per farne uso » — esistendo le norme o non esistendo le norme, e ce lo dimostra la storia, onorevole Ministro — « in alcuni casi di particolare necessità, come nei cataclismi, in caso di aggressione da parte degli altri Stati, quando si debbono emanare disposizioni in materia doganale e quando sia necessario mantenere l'assoluto segreto. In tutte queste ipotesi » — ed ecco la casistica che scaturì — « è assolutamente necessario che il Governo possa procedere ad emanare decreti-legge da un momento all'altro, senza attendere il sia pur rapido sistema previsto attraverso le Commissioni per emanare le leggi ordinarie ».

Le stesse frasi furono pronunciate dallo onorevole Persico e a conclusione il presidente Ruini — che, ripeto, abbiamo qui presente — interrompendo vivacemente un parlamentare che negava concettualmente, riportandosi alla pronunzia della 2ª Sottocommissione, ogni potestà di decretazione d'urgenza all'Esecutivo, per l'arbitrio che caratterizzava tale attribuzione di potestà legislativa sostanziale, spiegò come si era arrivati ad una soluzione più elastica. Nella seduta del 17 ottobre 1947, il senatore Ruini affermò: « Si è dapprima posto il quesito se conviene prendere in considerazione o mostrare di ignorare quello stato di necessità, come dice la prevalente dottrina, da cui dipende l'emanazione dei decreti-legge. Che vi possa essere stato di necessità, anche se non ha veste di istituto giuridico, è un principio generale di diritto largamente ammesso. A ciò si riconduce il sistema del decreto-legge, usato tra l'altro in Inghilterra, paese classicamente libero col *bill* d'idennità da parte delle Camere, perchè messo sotto la responsabilità del Governo e sotto la responsabilità personale del Ministro proponente. Non ci ha trattato » — continuava e concludeva l'onorevole Ruini — « il timore di dare cittadinanza nella Carta costituzionale a un atto che desta così sfavorevoli ricordi. Non mettendo nulla si viene a facilitare, ad incoraggiare l'uso dei decreti-legge; e così si farà, col silenzio, opera antiliberalista ».

Dunque, emendamento accolto non con carattere permissivo, ma con carattere assolutamente limitativo. Si è, cioè, limitata la decretazione d'urgenza a quei casi dianzi elencati.

Così nacque, con caratteri di eccezionalità e con ambito limitato, la decretazione d'urgenza. E già precedentemente, onorevole Ministro, Orlando aveva scritto nel suo magnifico trattato, di autorità ancora indiscussa e non superata, e tale valutazione mantenne (pagina 200 del terzo volume): « Del decreto-legge » — e sembra dettato per il caso che ci riguarda — « se ne fa uso per forzare la mano del Parlamento presentando ad esso il fatto compiuto e ciò » — concludeva Orlando — « è altamente da deplorarsi »

D'altra parte, onorevole Ministro, nel caso in esame, quali erano le circostanze che potessero indicare l'urgenza, il caso straordinario, *extra ordinem*, di necessità e di urgenza, che legittimasse il provvedimento provvisorio avente forza di legge? Il provvedimento in esame non può classificarsi neanche una legge di carattere normativo: è in sostanza una legge-provvedimento, cioè una legge contenente un atto dispositivo che, ma ciò è inconferente, poteva essere giudicato urgente.

Siamo dunque, al di fuori degli schemi previsti dalla Costituzione, siamo ancora una volta, ed è l'ennesima (qualunque sia il contenuto del provvedimento, da qualunque ragione giustificato), fuori dei casi straordinari di necessità ed urgenza, di fronte ad un arbitrio del Potere esecutivo. Il Parlamento ancora una volta è davanti al fatto compiuto. Il Governo chiede il consenso ad una maggioranza che a stento si raccoglie (abbiamo percepito la perplessità che scaturiva da alcuni interventi e abbiamo notato assenze, silenzi e rinunce; è chiaro quale sarà la maggioranza in quest'Aula, cioè quale sarà la composizione o la possibilità di composizione della maggioranza), tentando di indurla, per ragioni di carattere strettamente politico, che non hanno nulla a che vedere con l'esigenza di rigorismo scientifico e con il doveroso rispetto della Costituzione della Repubblica, ad un con-

senso che è viziato dalla evidente sopraffazione parlamentare e politica.

Ecco perchè, onorevole Ministro, ancora una volta abbiamo ritenuto di dover permettere alla discussione di merito del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, il nostro aperto dissenso e il nostro rifiuto di condividere la responsabilità di un procedimento legislativo abnorme. E quando dai vostri banchi — e questo è avvenuto anche recentemente — si sottolinea, con un chiaro riferimento ad un passato, l'orgia dei decreti-legge, noi non possiamo che rispondere che le leggi precedenti, le quali permisero ed incanalarono in un alveo di legittimità la decretazione di urgenza, erano essenzialmente limitative a tre specifici casi (1939)...

B O S C O, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Non dimentichi la legge del 1926. Non faccia un salto di 14 anni!

N E N C I O N I. Ella, nelle sue interruzioni, stamane non è felice; mi permetta il rilievo, onorevole Ministro. Lei mi richiama a non dimenticare la legge del 1926? Ma è proprio quella che legittima la Costituzione di Salerno. Non vada oltre! Quale legittimazione poteva avere il Governo di Salerno, quando emise la nuova Costituzione col decreto-legge (o legislativo) 25 giugno 1944, n. 151?

B O S C O, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Non c'entra.

N E N C I O N I. C'entra perchè la legge 31 gennaio 1926, n. 100, è richiamata dallo stesso decreto legislativo luogotenenziale numero 151! Pertanto vi è un collegamento logico e di legittimazione nella successione delle leggi. Altrimenti dovremmo sostenere, con molti autori, come il Crosa, come il Bodda, che è illegittima tutta la legislazione abnorme degli anni '44, '45, '46. Infatti, in seguito ad una situazione di frattura del diritto, non avrebbe potuto sorgere una nuova Costituzione se non con una corale costituente promanante dal basso. Niente al-

tro avrebbe potuto legittimare una nuova Costituzione.

Ella mi può insegnare che il Giannini, in un prezioso ed autorevole scritto, ha sostenuto l'esistenza successivamente di tre ordinamenti costituzionali: l'ordinamento costituzionale provvisorio previsto dal decreto n. 151 (1944), l'ordinamento provvisorio di cui al decreto legislativo n. 98 del 1946 e infine la Costituzione definitiva del 1948, uscita dai lavori dell'Assemblea costituente. Al di fuori di questi vi è il nulla. Il potere di ordinanza d'urgenza del Governo per la così detta prima Costituzione n. 151 del 1944 è stato legittimato dalla legge che lei, onorevole Ministro, ha voluto rievocare come legge eversiva: la legge 31 gennaio 1926, n. 100! Lo stato di necessità suggeriva o imponeva la potestà di decretazione d'urgenza (veda la sentenza Mortara del 1922). Il fascismo ebbe l'onestà ed il coraggio, di fronte all'assenza di una legislazione limitativa, di disciplinare tale potestà. La legge 8 giugno 1939, n. 860, limitò tale potestà a specifici casi implicitamente richiamati anche dall'articolo 77 della Costituzione della Repubblica. Vi è una concatenazione logica in questa successione di leggi costituzionali e leggi ordinarie da cui scaturì l'attuale Costituzione. Il diritto vigente non giustifica minimamente l'attuale prassi di disinvoltata decretazione d'urgenza da parte dell'Esecutivo, anzi getta un'ombra di illegittimità costituzionale sulla sua azione. Dato il contenuto del provvedimento in esame, il Governo avrebbe potuto esperire il procedimento regolamentare d'urgenza o urgentissimo e mai ricorrere al decreto-legge per la carenza dei presupposti costituzionali.

Questa è la realtà logica e giuridica. Se interviene la politica a contaminare tutto, allora è un'altra cosa; ma in questa disamina noi ci sforzeremo di mantenerci in un rigorismo scientifico, come lo permettono le nostre modeste forze, senza inquinamenti di carattere politico che ci porterebbero, onorevole Ministro, a critiche ben più severe e ad una dialettica spietata.

Premesso ciò, veniamo all'esame del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, di cui si è lungamente

parlato in quest'Aula, decreto che ha formato oggetto tanto di disamine superficiali e disinvolte, quanto di approfondite critiche.

Onorevoli colleghi, voglio prima fare una osservazione di carattere generale. È evidente che in una situazione di frattura del diritto vigente, in un determinato periodo storico, dovuta a qualsiasi causa scatenante, la funzione legislativa viene esercitata come è possibile; e non dico nulla di nuovo perchè la dottrina tedesca offre un'ampia casistica e una approfondita disamina della fenomenologia giuridico-costituzionale in casi di frattura del diritto dovuta a sommovimenti dall'alto (colpo di Stato) o dal basso (rivoluzione), ad opera soprattutto dello Jellinek. La frattura del diritto produce una legislazione al di fuori dei precedenti schemi, e questo è ovvio. È il ritorno alla normalità che impone il riesame della costituzionalità o della sopravvivenza di norme di carattere giuridico. Cioè il raffronto delle norme residue e della produzione legislativa nuova con norme di carattere giuridico superiori come gerarchia, come nel nostro caso, o di distinzione tra norme costituzionali e norme ordinarie, rilevando l'eventuale contrasto di norme dello stesso grado gerarchico, successioni di leggi e conseguente eventuale abrogazione implicita o esplicita di norme o istituti, sì da offrire un ordinamento vigente il più possibile armonico ed articolato.

È il ritorno alla normalità. Dobbiamo riconoscere (come è ovvio) che la decretazione di urgenza, in caso di frattura del diritto, è una necessità che s'impone anche se infrange precedenti schemi. Un Governo che si trova senza una guida costituzionale, *ubi societas ibi ius*, ha il dovere di intervenire con ogni mezzo, assumendo la responsabilità collegiale dei propri atti come entità astratta e di fronte alla propria coscienza i singoli componenti. Col ritorno alla normalità si pongono dei limiti, come pietra di paragone e come crisma di legittimità delle norme che durante la frattura sono state dettate dalla necessità prevalente di disciplinare la comunità statale.

Pertanto nessuna critica nè di carattere politico, nè di carattere giuridico o scienti-

fico al famoso decreto che si chiamò legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, numero 151, e al decreto n. 722 del 1945. Il popolo italiano si dette una Costituzione provvisoria col decreto 25 giugno 1944, numero 151 e da questa Costituzione provvisoria scaturirono vari provvedimenti tra cui il decreto n. 722.

Pertanto legittimo il decreto-legge n. 151 del 1944 che è passato nella cronaca politica come la Costituzione di Salerno. Fu modificato successivamente dal decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, ma non soppresso, perchè la seconda Costituzione provvisoria si intitolò: « Integrazioni e modifiche al decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo . . . facoltà al Governo di emanare norme giuridiche ».

Prima osservazione: questi provvedimenti legislativi sono intitolati decreti legislativi luogotenenziali, però la dottrina prima e la Corte costituzionale, a distanza di anni, cioè nel periodo del ritorno alla normalità, e particolarmente con la sentenza 7 luglio 1962, n. 85, parla di « decreto-legge luogotenenziale » n. 151 e non di decreto legislativo luogotenenziale come si intitola all'origine. Quindi un *nomen iuris* non rispondente alla sostanza. E se anche non lo avesse indicato la Corte costituzionale come decreto-legge sarebbe stata la realtà giuridica ad offrire questa nozione, questa classificazione nozionale perchè, onorevole Ministro, la norma contenuta nella disposizione transitoria XV ha ritenuto di considerarlo convertito in legge. La prevalente dottrina lo ha indicato non come decreto legislativo luogotenenziale ma sempre come « decreto-legge » malgrado l'intitolazione originaria di decreto legislativo. Ed anche l'onorevole Orlando che fu relatore alla Consulta nell'azione diretta ad ottenere il visto allo schema di decreto (che fu poi il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98) nella sua relazione scritta, parlando di questo provvedimento non lo intitola, non lo indica (né possiamo sostenere — sarebbe veramente assurdo — che l'onorevole Orlando nella pienezza delle sue capacità fisiche, psichiche, intellettuali e scientifiche allora abbia commesso un errore) come decreto legislativo

luogotenenziale, ma come decreto-legge. E la ragione, onorevole Ministro, era molto semplice: il decreto n. 151 prevedeva già, nella norma contenuta nell'articolo 6, che dovesse essere convertito: « Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e sarà presentato all'Assemblea legislativa per la conversione in legge ». Dunque il nome, la classificazione dati dalla Corte costituzionale recentemente, l'indicazione data con l'autorevolezza, la competenza specifica dall'onorevole Orlando relatore alla Consulta dello schema di Costituzione provvisoria non furono frutto di esigenze momentanee di carattere politico o peggio ancora di errori di carattere nozionale, di carattere scientifico. Tale nozione scaturiva da una realtà di carattere giuridico, da una realtà di carattere costituzionale e da una realtà imposta da una sia pur rudimentale tecnica legislativa. E per concludere, onorevole Ministro, su questo punto ella non potrà aver dimenticato che l'articolo 4, da cui scaturisce poi il potere attribuito al Governo di emanare delle leggi di carattere formale tra cui la famosa 722, prescrive — ed ecco la concatenazione logica alla quale mi sono prima richiamato ed ecco la necessaria successione di leggi, ed ecco la necessaria funzione di carattere costituzionale del Governo di Salerno: « I decreti relativi alle materie indicate nell'articolo 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, sono emanati dal luogotenente generale del Regno con la formula " sentito il Consiglio dei ministri ", " sulla proposta di ", " abbiamo decretato e decretiamo " ».

In conclusione col decreto 1944, n. 151, che ha dato una Costituzione provvisoria al popolo italiano, in un momento di frattura costituzionale, di assenza del Parlamento (con regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 705, fu soppressa la Camera dei fasci e delle corporazioni) il Governo ha fatto ricorso al procedimento legislativo di urgenza in materia costituzionale. Il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, limitò la potestà legislativa dell'Esecutivo escludendo determinate materie,

tra cui la materia elettorale e la materia costituzionale.

Nella prima Costituzione provvisoria non vi erano limiti ed il provvedimento trovava la sua legittimazione nella legge 31 gennaio 1926, n. 100.

Ho ricordato tali precedenti, onorevoli colleghi, per individuare con una rigorosa analisi la legittimità della decretazione di urgenza in un periodo di frattura del diritto. La Costituzione provvisoria è stata emanata con un decreto-legge, come ha riconosciuto la Corte costituzionale in funzione della legge 31 gennaio 1926, n. 100, che autorizzava il Governo ad emettere provvedimenti legislativi. Ma anche questa Costituzione provvisoria, modificata nel 1946, sarebbe caduta nel nulla se questo decreto « legislativo luogotenenziale », in sostanza questo decreto-legge, onorevole Ministro, non fosse stato convertito in legge. Cioè dovremmo ammettere che il decreto n. 151 del 1944 avrebbe perso efficacia *ex tunc* se non fosse stato convertito in legge dal Parlamento. È stato autorevolmente convertito con una norma gerarchicamente superiore; la XV disposizione transitoria e finale della Costituzione che ha stabilito: « Con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato ».

Onorevole Ministro, l'articolo 4 di tale decreto — e veniamo al merito, non per un esame di carattere logico, giuridico e costituzionale della sua efficacia, ma per l'indagine sull'esistenza giuridica del decreto numero 722 del 1945 — demandò al Consiglio dei ministri fino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento il potere di emanare provvedimenti aventi forza di legge. Stabili inoltre che « tali decreti legislativi » non fossero definiti decreti-legge (anche se nel primo comma dell'articolo 6 del decreto n. 151 è contenuta la norma per cui sarà presentato alle Assemblee per la conversione in legge) e dovessero essere sanzionati e promulgati dal Capo dello Stato. Che cosa è avvenuto allora, onorevoli colleghi, dal punto di vista costituzionale?

Non possiamo non riconoscere che una differenza sostanziale vi è e fu messa in evidenza in modo mirabile da Azzariti, allora primo Presidente della Corte di appello, in un suo scritto, nel momento in cui vi erano le tesi più contrastanti. Io ricordo che il Bodda e il Crosa sostenevano l'illegittimità della n. 151 ed anche recentemente lo stesso Crosa ha sostenuto l'illegittimità non soltanto della n. 151 ma di tutti i provvedimenti successivi. Allora si pose l'interrogativo in sede scientifica: se dovessimo ritenere illegittima la n. 151 e dovessimo ritenere illegittimi tutti i provvedimenti che pure furono convalidati, ratificati e convertiti (vi era una terminologia non certo precisa) successivamente, dovremmo ritenere illegittimo anche il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 per arrivare all'assurdo di ritenere illegittima anche la Costituzione della Repubblica ed illegittimi la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica e tutta la legislazione che è scaturita dal sistema. Osservazione giusta, osservazione legittima; vi deve essere una giustificazione di carattere costituzionale, e la giustificazione c'è. Vi ho detto prima che la giustificazione risiede nel richiamo stesso che fece il decreto legislativo luogotenenziale (decreto-legge nella sostanza e nella forma) n. 151 all'unica legge che poteva richiamare, onorevole Ministro: la famigerata legge 31 gennaio 1926, n. 100, che sopravvisse e conferì al Governo di Salerno la potestà di emettere provvedimenti legislativi, tanto che, successivamente, si è dovuto, in ordine al contenuto dell'articolo 6, convertire in legge persino la Costituzione provvisoria...

Ma, onorevoli colleghi, dobbiamo ora ricercare quale sorte fu riservata ai decreti legislativi luogotenenziali che furono emessi in forza dell'articolo 4 del decreto n. 151 del 1944 e dell'articolo 5 che, lo diciamo per completezza, prevedeva la decretazione regolamentare. Cioè il Governo conferì a se stesso potestà legislativa, e potestà regolamentare.

Ci trovavamo nella situazione scaturita dalla legge del 1926, n. 100 che dava all'Esecutivo la potestà di emanare leggi formali,

sostanziali? No, la situazione era completamente cambiata e fu grave errore, in dottrina e nella prassi giurisdizionale, quello di ritenere che il provvedimento n. 151 fosse una delega al Governo, perchè ne scaturirono dispute dottrinarie e successivamente numerosi ricorsi alla Corte costituzionale. In dottrina e nella prassi giurisdizionale si fece tale ragionamento: se la n. 151 fu una delega, questa delega è stata data in violazione della Costituzione della Repubblica che attribuisce — sempre all'articolo 77 — al Potere esecutivo la potestà di emettere decreti che abbiano valore di legge ordinaria con delegazione. Ma la delegazione non può essere data in bianco, deve essere data con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Assumendo che col decreto n. 151 il Governo si è delegato, a parte la questione della plurisoggettività, perchè è inconcepibile una delega se non con l'esistenza di una autorità delegante, di una autorità delegata — e sulla specie vi è una delega in carenza dell'autorità delegante — si dimentica il mutamento che era avvenuto nell'ordinamento costituzionale. Era sfuggita anche la lettera della n. 151 che è un provvedimento, dal punto di vista delle tecniche legislative, non dico perfetto, perchè le azioni umane e tanto meno le azioni che scaturiscono da azioni politiche non possono essere perfette, ma un provvedimento con il quale si è tentato di mantenere una rigorosa correttezza legislativa. Ed è certo la presenza dei Ruini, degli Orlando, dei Mortati che non ha permesso produzione di provvedimenti legislativi non racchiusi, sia pure in un momento di frattura del diritto, in un quadro legislativo ineccepibile. È costante il rispetto del diritto vigente, anzi dei residui istituti del diritto vigente.

Che cosa era avvenuto, onorevole Ministro? Mentre precedentemente (l'Azzariti ne fa una drastica e coraggiosa affermazione in un suo scritto) era l'Esecutivo che si assumeva tutta la potestà e la responsabilità di emettere provvedimenti legislativi, con questa nuova provvisoria Costituzione, dove si prevedono gli istituti della sanzione e

della promulgazione delle leggi, non era più il Potere esecutivo che poteva cioè emettere provvedimenti legislativi, ma era il Potere legislativo. Una corallità, una funzione dualistica esercitata dal Governo, elemento non più del Potere esecutivo ma elemento del Potere legislativo, insieme al Capo dello Stato, provvisorio o no, o col Presidente del Consiglio in funzione di Capo provvisorio dello Stato. La realtà si imponeva alla legge, era la realtà che si imponeva alle norme statutarie. Vi era una corale attività legislativa. Pertanto il Governo emise il decreto legislativo del 1944, n. 151, sperando attività legislativa. La successiva « sanzione » (lasciamo la promulgazione che è atto del Potere esecutivo) del Capo supremo del Potere esecutivo, del Capo dello Stato, la sanzione costituiva esperimento di attività legislativa. Dunque differenza profonda. E questo non possiamo dimenticarlo anche per i provvedimenti successivi. Non possiamo dimenticarlo anche per il decreto legislativo luogotenenziale n. 722. Ma non è un argomento a favore della n. 722 e vedremo le ragioni di carattere costituzionale che impongono di ritenerla giuridicamente inesistente. In sostanza l'attività legislativa si esperiva attraverso un atto complesso, consistente nella deliberazione del Consiglio dei ministri e nella sanzione del Capo dello Stato, a cui competeva, non quale Capo del Potere esecutivo, ma quale organo del Potere legislativo. Altra cosa, ma non ci riguarda se non come quadro di carattere generale, è la normazione legislativa per quanto concerne la così detta seconda Costituzione provvisoria del popolo italiano, cioè la Costituzione modificata dal decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 emesso dal Governo nella funzione legislativa sostanziale di cui si era assunto anzi attribuito la competenza. Il Governo provvedeva in ordine e nei limiti di cui all'articolo 3 della legge (ancora richiamata) 31 gennaio 1926, n. 100: successivo potere legislativo, che si è arrogato al di fuori di ogni possibilità di delega, inconcepibile per la carenza di più soggetti. Infatti, pur tenendo conto del fenomeno che la dottrina tedesca ha chiamato *selbstkontrahieren*, anche se è concepibile

teoricamente la delega alla stessa persona, occorre la differenziazione di sfere patrimoniali e giuridiche, che nella specie non era possibile individuare.

Varie questioni sorsero circa l'interpretazione dei termini per la conversione e la ratifica. Esisteva una confusione di termini non dovuta certo alle classificazioni dottrinali, ma a quel pessimo scienziato che è il legislatore, il quale molte volte nel suo modo di legiferare non tiene conto di necessità scientifiche e nozionali, e quindi abbiamo nella prassi legislativa decreti-legge o decreti legislativi che debbono essere convalidati, ratificati, convertiti, approvati dal Parlamento.

Lasciamo comunque stare questa pluralità ed improprietà di linguaggio. Nè mi occuperò della normazione legislativa scaturita in forza di norme successive all'articolo 4 della legge n. 151, essendo fuori dell'ambito della nostra materia, benchè l'argomento sarebbe illuminante. Dovremmo però fare una digressione che potrebbe mettere in apprensione la Presidenza, ed io non voglio che il Presidente abbia apprensioni. Rimaniamo dunque alla legge n. 151. In forza dell'articolo 4 della legge n. 151 sono stati emanati numerosi ed importanti provvedimenti, almeno fino al 1946, il periodo che interessa, che sono stati sottoposti successivamente a procedimento di conversione.

Il principio appare riaffermato anche dal decreto legislativo luogotenenziale 4 settembre 1944, n. 185, che all'articolo 1 prevede, richiamando la legge 31 gennaio 1926, n. 100 e la legge 8 giugno 1939, n. 860, l'obbligo di conversione ponendo anche dei termini.

Con la legge 5 maggio 1949, n. 178, furono convertiti i decreti nn. 155, 158, 178, 180, 181 e 186. Molti autori (se la sono cavata così) hanno affermato che l'obbligo di conversione scaturiva da un impegno di carattere politico dei governi, come se una realtà legislativa con risonanza costituzionale potesse identificarsi con un impegno di carattere politico e non con un impegno di carattere prettamente costituzionale. Infatti se un provvedimento legisla-

tivo contiene una norma per cui la legge stessa deve essere (adopero termini non propri che sono offerti dalla legislazione) ratificata, convalidata, convertita, non è un impegno politico del Governo, è un impegno che scaturisce dal *nomen iuris*, dalla *species*, dal contenuto di carattere giuridico della legge stessa.

Molti decreti-legislativi — questa è la realtà — sono stati presentati all'Assemblea costituente e successivamente al Parlamento per la « conversione » in legge. Molti decreti legislativi sono stati convalidati attraverso attività legislativa di modifica, come avviene normalmente per i decreti-legge che si convertono. Potrei richiamarne qualcuno, perchè non si pensi che la mia è un'affermazione apodittica. Venne presentato, e l'Assemblea lo discusse ampiamente apportando varie modifiche (resoconto sommario 209-210, pagine 10-15 Assemblea costituente), in forza dell'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale n. 151, il provvedimento 29 marzo 1947, n. 143, contenente un'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio. L'articolo 77 di tale provvedimento dispone: « Questo decreto sarà presentato per la convalida » — ecco l'improprietà di linguaggio, almeno secondo i canoni costituzionali vigenti — « all'Assemblea costituente ». Non vi è dubbio che tale provvedimento fu emanato in base all'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale n. 151 perchè tale affermazione di legittimità costituzionale è contenuta nel provvedimento stesso. L'Assemblea lo approvò con modifiche e al termine della discussione fu sollevata la questione se dovesse parlarsi di convalida, di approvazione o di conversione in legge. Diverse furono le opinioni e la discussione terminò con l'approvazione di questa norma: « È convalidato il decreto legislativo con le modificazioni e le aggiunte di cui al testo degli articoli seguenti ».

Onorevoli colleghi, io non voglio da un caso generalizzare, ma è una realtà legislativa che alcuni di questi decreti legislativi luogotenenziali sono stati indicati come decreti-legge, altri sono stati indicati come de-

creti legislativi luogotenenziali (e nella classificazione nozionale decreti-legge), altri sono stati presentati all'Assemblea che li ha approvati o convalidati o ratificati, modificando sostanzialmente l'articolazione normativa, ed altri sono stati, in special modo i decreti-legge, convertiti in blocco con la legge, come ho sopra indicato, 5 maggio 1949, n. 178. Tale legge è veramente eloquente. Infatti nella elencazione dei provvedimenti legislativi soggetti alla conversione collettiva globale, vi sono molti decreti legislativi luogotenenziali. Non è produttivo fare questioni di *nomen* perchè, come abbiamo rilevato, occorre aver riguardo alla sostanza. I decreti approvati riflettono l'intervallo tra la prima Costituzione provvisoria e la seconda Costituzione provvisoria nel 1946. Fra i numerosi testi normativi degli anni di crisi costituzionale è possibile tracciare delle linee in base ai periodi storici in cui si sono susseguiti i diversi governi.

Concludendo su questo punto, sono perciò da distinguere: 1) i decreti emanati dopo il 25 luglio 1943 con richiamo alle anteriori potestà dell'Esecutivo, senza che però fosse possibile l'immediata presentazione ad Assemblee legislative per la convalida; 2) i decreti legislativi luogotenenziali derivati dall'attribuzione piena e diretta al Governo del potere legislativo con il conseguente svincolo dell'attività legislativa da esso svolta da qualsiasi controllo di altri organi costituzionali; 3) i decreti legislativi presidenziali emanati dal Presidente del consiglio nella qualità di Capo provvisorio dello Stato dopo l'esito del *referendum* ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98; 4) i decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato durante il periodo della Costituente fino alla convocazione del primo Parlamento repubblicano, articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale del 1946, n. 98.

Quale sorte hanno avuto — e veniamo all'argomento centrale del provvedimento numero 722 — tutti questi provvedimenti? Onorevoli colleghi, la relazione piena di osservazioni e di dati del collega To-

relli quando arriva all'argomento centrale che doveva formare oggetto, mi si permetta questa rispettosissima critica ad un lavoro che è stato fatto da un collega, di una serie di considerazioni, scivola d'ala e sparisce nella nebbia. Dopo le premesse mi sarei aspettato che fossero scaturite conclusioni di carattere classificatorio e di carattere nozionale.

La premessa era esatta, ma, pervenendo alla conseguente rubrica: « Il decreto legislativo luogotenenziale n. 722 sotto il profilo costituzionale », il relatore afferma praticamente che il n. 151 è stato convertito in legge e il n. 722 riceve il crisma della legittimità. Non sappiamo come, non sappiamo perchè, non sappiamo da quale norma.

Ed abbiamo pur visto, onorevoli colleghi, che il Governo di Salerno, che avrebbe potuto, in quel clima di frattura, disinteressarsi completamente di ripetere la legittimità del suo operato legislativo da una norma — e la presenza di Orlando la ritengo determinante — ha ricercato un aggancio di carattere giuridico e costituzionale. Per il relatore invece la legge n. 722 è legittima perchè è legittima. Nella relazione vi è pertanto una petizione di principio evidente. È vero, onorevoli colleghi, che la Corte costituzionale recentemente, di fronte alla disputa giurisdizionale e alla disputa di carattere dottrinario, escludendo ogni possibilità di delega legislativa, ha affermato che la legge n. 151 doveva ritenersi un'attribuzione di potestà legislativa al Governo. Ma pur considerata attribuzione di potestà legislativa rimaneva sempre la classificazione scientifica e costituzionale di questi provvedimenti. Abbiamo affermato che il Governo esercitava un'attività legislativa formale in concomitanza col Capo dello Stato. Pure i singoli provvedimenti legislativi avevano i caratteri del decreto-legge perchè scaturivano da una situazione, se non di urgenza, di necessità e di necessità costituzionale per la inesistenza, totale prima del 1945-1946 e relativa dopo, di un'Assemblea legislativa. L'Assemblea costituente, onorevoli colleghi, aveva un altro compi-

to, non poteva disperdere la sua attività nella normazione legislativa; aveva il compito primario istituzionale della Costituzione da dare al popolo italiano. E pertanto il Governo manteneva, con dei limiti, la potestà legislativa. Permaneva però il dovere, non dico morale e politico, ma il dovere giuridico, e mi fermo a questo concetto, di presentazione della produzione legislativa al Parlamento presente o futuro per la convalida, per la ratifica o più correttamente per la conversione in legge, con modifiche o senza, dei provvedimenti provvisori. Tutto questo è caduto per quanto concerne la legge n. 722; la legge n. 722 rimane un provvedimento scaturito da una potestà legislativa attribuita al Governo con l'obbligo giuridico di presentazione del provvedimento provvisorio al futuro Parlamento per la conversione. Perché è evidente che, se vi è un decreto legislativo luogotenenziale che può concepirsi sottratto alla esigenza o al dovere costituzionale di presentazione all'Assemblea per la conversione in legge, è proprio il decreto 25 giugno 1944, n. 151, che ha posto la Costituzione provvisoria. Nessuno può sostenere, con serietà di argomenti, che la conversione in legge del decreto-legge n. 151, attraverso la norma costituzionale, possa avere convertito anche tutti i provvedimenti di produzione legislativa successiva emessi in forza della norma contenuta nell'articolo 4 che attribuisce potestà legislativa al Governo. Contro tale assurda tesi, se non vi fossero altri argomenti, vi sarebbe un argomento di carattere giuridico inoppugnabile: con la legge 5 maggio 1949, n. 178, si è assolto al dovere costituzionale di convertire globalmente tutti quei provvedimenti che si sono ritenuti vigenti e operanti.

Non sono stati convertiti i provvedimenti provvisori che avevano esaurito la propria efficacia per il superamento della realtà per cui furono concepiti ed emanati. Dunque vi è una realtà costituzionale, cioè la conversione in legge del decreto n. 151 attraverso una norma costituzionale del 1948. Se l'automatica conversione avesse convertito in legge o avesse ratificato o avesse convali-

dato o avesse sanzionato tutta la produzione legislativa, che bisogno c'era nel 1949 di convertire globalmente, ancora una volta, tutti quei provvedimenti ritenuti vigenti che non fossero ritenuti superati dalla realtà? Da che cosa poteva scaturire l'esigenza di una conversione globale se la conversione nel 1948, scusate l'apparente pasticcio, era già avvenuta attraverso una norma transitoria che legittimava a posteriori un provvedimento che si era legittimato con richiamo alla legge 31 gennaio 1926, n. 100, e che avrebbe, attraverso la sua legittimazione, dato il crisma della legittimità costituzionale a tutti i provvedimenti?

Ma vi è un altro argomento letterale di grande importanza. La legge n. 151 parla di continuità legislativa, non prevede atti legislativi con diverse caratteristiche formali e sostanziali. All'articolo 4, infatti, è detto: « I provvedimenti legislativi . . . ». L'articolo determinato « i », quindi, si richiama ad una continuità senza soluzioni, si richiama ad una continuità di legittimità di produzione legislativa, si richiama a provvedimenti già conosciuti nella realtà politica, nella realtà parlamentare e nella realtà giuridico-costituzionale. Dunque non vi è differenza tra i provvedimenti precedenti e i provvedimenti successivi, non vi è differenza nè nozionale nè pratica tra i provvedimenti che dovevano essere presentati e che furono presentati per la convalida e per la ratifica e i provvedimenti precedenti.

Questa, onorevoli colleghi, è la realtà e sotto questo profilo si deve dedurre che il decreto legislativo n. 722, non avendo ricevuto questo crisma, che era una esigenza assoluta di carattere giuridico-costituzionale, di carattere giuridico-legislativo e di tecnica giuridica, ha perduto ogni efficacia.

Ella, onorevole Ministro, mi risponderà che era stato richiamato da leggi successive . . .

B O S C O , *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Veramente su questo punto ha già risposto il relatore.

N E N C I O N I . Onorevole Ministro, ella mi risponderà anche, se riterrà opportuno di onorare con una risposta le mie modestissime considerazioni...

B O S C O , *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Faremo una lunga conversazione su questo argomento, perchè indubbiamente è interessantissimo. Evidentemente però non posso dedicare tutto il mio discorso soltanto alla posizione giuridica dell'ordinamento nel 1944-45. Le risponderò anche su questo, ma mi consentirà di farne solo un accenno. Avevo anche scritto qualcosa di carattere scientifico su questo argomento che mi permetterò di offrirle in separata sede.

N E N C I O N I . Grazie, signor Ministro. Comunque, si risponderà che il decreto legislativo n. 722 è stato richiamato da leggi successive. Io non volevo neanche respingere questo argomento che — se me lo consente l'onorevole relatore — non è un argomento; e che non lo sia risulta da una osservazione molto semplice ed elementare. Se fosse sufficiente a far rivivere una norma il richiamo di una legge successiva (sappiamo che, come Omero, ogni tanto il legislatore dorme), vorrebbe dire, con parole non certo di carattere tecnico, che si potrebbe richiamare in vita un morto; e la legge n. 722, per le osservazioni che ho fatto, aveva esaurito il suo compito dal punto di vista della tecnica legislativa, e non è certo un richiamo successivo che possa riportarlo in vita. Sarebbe veramente una tecnica legislativa abnorme e non è mai avvenuto...

B O S C O , *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Le dico fin d'ora che le risponderò su questo punto con il parere del Consiglio di Stato.

N E N C I O N I . Che conosco nella sua sostanza; però, onorevole Ministro, io non sono di questa opinione ed è un'opinione (non insisterei se fosse solamente mia) condivisa da autorevolissimi cultori del diritto

pubblico. È pacifico che quando viene richiamata una legge che ha perduto la propria efficacia si tratta di un richiamo ricettizio della norma (ed allora non è certo un richiamo nominalistico, letterale o storico) ed in tal caso attraverso una legge si emana una norma di uguale contenuto, di uguale lettera e di uguale spirito. Ma il richiamo puro e semplice non può far rivivere quello che la tecnica legislativa, quello che ragioni di carattere costituzionale, quello che ragioni di carattere politico, quello che ragioni di aderenza alla realtà hanno fatto venir meno. Un richiamo alla Costituzione provvisoria del 1946, contenuto in diverse leggi, non può certo cancellare la Costituzione della Repubblica vigente e non può ricondurci nella Roma del 1945 o a Salerno nel 1944. Sarebbe una tecnica legislativa veramente abnorme, veramente inconcepibile. Dunque, al di fuori di ragioni politiche e di ragioni di merito, per ragioni prettamente costituzionali, prettamente scientifiche e rigorosamente giuridiche, la legge n. 722, malgrado il parere del Consiglio di Stato, malgrado il parere della Corte dei conti, è una legge inefficace, è una legge estinta, è una legge che ha cessato di esistere, è una legge che nel nostro diritto positivo vigente non esiste più se non come ricordo storico da quando ha esaurito il suo compito, da quando è stata caducata dalla mancata ratifica, dalla mancata convalida, dalla mancata conversione.

Ma c'è un altro argomento, onorevoli colleghi, che ci porta per altra via alle stesse conclusioni; è un argomento di merito: vogliamo riconoscere, onorevole Ministro, che la legge n. 722 non è stata (la chiamiamo legge per comodità di linguaggio) una legge eccezionale, non è stata una legge speciale, è stata una legge particolare dettata per una particolare realtà, e come tutte le norme dettate per una particolare realtà viene meno quando questa realtà si esaurisce e vi è un mutamento nella realtà stessa?

Vedete, onorevoli colleghi, vi è una figurazione, se volete retorica, ma efficace. Ed è certo illuminante del concetto di staticità della legge ed evoluzione della realtà.

Presidenza del Vice Presidente MACAGGI

(Segue NENCIONI). Tutti i palazzi di giustizia del mondo, per una strana coincidenza, sono costruiti lungo i fiumi: a Berlino la Sprea, a Parigi la Senna, a Roma il Tevere, a Londra il Tamigi. Il palazzo di giustizia rappresenta nella sua pietrificazione statica la legge e il fiume è la realtà che passa veloce. Quando in quest'Aula noi abbiamo lamentato, e più volte negli ultimi anni, la inadeguatezza della giustizia per la sua lentezza alla realtà operante che passa e lascia dietro di sé le norme di legge che non seguono il mutare, di ora in ora, della realtà umana, abbiamo affermato una cosa esatta. La legge, infatti, invece di pietrificarsi statica, dovrebbe seguire la realtà umana. È la giurisprudenza che lascia dietro di sé, come l'acqua del fiume il palazzo, la pietra, la staticità, e cerca di adattarsi alla realtà che passa.

E così la 722. Ve la immaginate oggi una 722 nella nuova realtà, quando dal 1945 ad oggi sono passati anni ed anni e la realtà si è evoluta, ed è lontana, mostra i suoi schemi inutili, aridi ormai, non più in rapporto con la realtà contributiva, con la realtà assistenziale, con la realtà previdenziale, con la realtà umana? Veramente sarebbe — richiamo Ibsen — come rievocare gli spettri, per determinate norme, per determinate direttive, per determinate concezioni di carattere politico. E proprio il Parlamento, oggi, attraverso l'approvazione di un decreto-legge frutto di arbitrio dovrebbe richiamare lo spettro di una 722 lontana nel tempo, nello spazio, nella realtà scientifica, lontana anche perchè è un rudere ormai superato da norme giuridiche, e se non fosse superato da norme giuridiche sarebbe superato da una realtà che tutti sentono?

Vi sono ragioni politiche, onorevole Ministro, che dettano quest'atteggiamento del Governo. Ebbene, si getti giù la maschera dell'ipocrisia e si dica chiaramente quale è la volontà politica che vuole enucleare una

categoria di lavoratori benemerita per la realtà sociale del nostro Paese. Si dica chiaramente quali sono gli scopi, gli obiettivi di una forzatura di carattere giuridico, costituzionale, legislativo. E si discuterà in Parlamento non attraverso le ferree norme di tempo imposte dal decreto-legge, ma si discuterà, attraverso un ampio dibattito di carattere parlamentare-giuridico, il contenuto pratico della volontà del Governo, della sua azione politica, dei vari obiettivi che vuole raggiungere. Nel 1945 erano di scena gli statali: era la realtà che si muoveva in un determinato senso e si è voluta infrenare attraverso un provvedimento provvisorio, determinato, contingente. Oggi sono i previdenziali e viene riesumata una vecchia norma con lo stesso obiettivo, con una *ictus aberratio* che è chiara da tutto l'atteggiamento governativo. Si dice, onorevole Ministro (veramente la commedia umana e politica è grande come il mondo!) che è intervenuta una determinazione della Corte dei conti. Io, che da questi banchi per 9 anni mi sono adoperato con la modestia delle mie forze a gridare al Governo di rendere omaggio alla azione della Corte dei conti, mi trovo apparentemente in una situazione imbarazzante nel fare oggi una critica al Governo, che vuole ossequiare una determinazione della Corte dei conti. Ma io voglio invece ricordare con la fronte alta in quest'Aula tutti i miei interventi diretti ad ottenere l'ossequio delle determinazioni della Corte dei conti; ed il Governo è stato sempre cieco, sordo, muto.

Degli esempi? Altro che determinazioni della Corte dei conti in merito a benemerite categorie dei previdenziali, dei parastatali o dei dipendenti degli enti pubblici, economici e non! La Corte dei conti, vindice, durante il periodo in cui il professor Ippolito, segretario generale del Comitato nazionale dell'energia nucleare, era indicato da una procedura come responsabile di 64 imputazioni, indicò come responsabile (si

rilegga la relazione, onorevole Ministro) la legge istitutiva e il Governo controllore controllato. Parole gravi essa usò ed io in quest'Aula ed in Commissione le ho sottolineate. Sono passati anni ed ancora il Ministro dell'industria è vigilante del Comitato nazionale dell'energia nucleare ed è presidente dello stesso ente, cioè vigilato, è presidente della Commissione direttiva, presidente del Comitato dei ministri che deve informare della sua azione politica ed amministrativa lo stesso Comitato. La Corte dei conti si è scandalizzata, ha indicato la legge istitutiva come la ragione prima del disordine amministrativo che si era insediato in via Belisario. Ebbene, onorevole Ministro, il Governo che cosa ha fatto di fronte a queste dure critiche per modificare la situazione? Non era la stessa Corte dei conti del 1963 e del 1966? Non vi era di mezzo solo una categoria di lavoratori, ma il buon nome del Governo, una cattiva amministrazione, lo sperpero del pubblico danaro. Che cosa dunque ha fatto il Governo? Niente, ha stracciato la relazione della Corte dei conti come inutile esercitazione.

Che cosa ha fatto il Governo quando la Corte dei conti, con parole veramente pesanti, si è scagliata contro il disordine amministrativo degli enti di riforma e del suo personale, facendo presente che le spese generali erano pari, se ben ricordo, al 30 per cento circa degli introiti globali, ed indicando così lo sperpero del pubblico danaro, indicando la dilagante corruzione di carattere politico? Che cosa ha fatto il Governo? Si è inchinato di fronte alla Corte dei conti o ha stracciato anche questa relazione? E quando si è trattato di trasformare gli enti di riforma in enti di sviluppo adoperando lo stesso personale, facendo semplicemente un'operazione chirurgica di trasposizione di organo, noi, come il collega Crollalanza ben ricorda, abbiamo detto in quest'Aula: la Corte dei conti ha imposto di riordinare prima amministrativamente tutto il sistema. Ebbene, il Governo ci ha praticamente risposto: non ci interessa la Corte dei conti, noi facciamo quello che vogliamo: prendiamo lo stesso personale e creiamo gli enti di sviluppo. Le nostre violente proteste negli atti parlamentari sono una chiara dimostrazione del no-

stro ossequio alle indicazioni della Corte dei conti. E allora, signori del Governo, noi non eravamo di fronte ai diritti di una categoria di benemeriti lavoratori, ma eravamo di fronte al disordine amministrativo, allo sperpero del pubblico danaro. E quando la Corte dei conti si è scagliata contro i sistemi con cui si amministra il pubblico danaro nel bilancio dello Stato, come ha fatto anche recentemente nell'esame di un consuntivo mettendo in evidenza le violazioni di tutta l'articolazione delle norme che regolano la contabilità dello Stato, quando la Corte dei conti ha indicato delle note di variazione a esercizio chiuso con creazione di nuovi capitoli non per lo innanzi esistenti, che cosa ha fatto il Governo? Il ministro Colombo in quest'Aula ha detto: la prassi ci dimostra che è stato fatto ben altro che quello che la Corte dei conti ha sottolineato. Noi in quest'Aula abbiamo protestato dicendo: i casi sono due, o il danaro è stato già speso e allora si è commesso un reato di distrazione di pubblico danaro, o non è stato ancora speso e allora è di competenza del nuovo esercizio perchè il vecchio è chiuso. Il Governo è stato muto, silente, cieco, sordo, e la Corte dei conti ha continuato a premere.

Adesso, onorevoli colleghi, siamo di fronte ad un caso insignificante rispetto alla gravità delle accuse che sono state mosse in tanti anni ed anche recentemente, sulle quali non voglio ritornare per brevità. Ma sarebbe istruttivo, utile, illuminante mettere il Governo di fronte alle proprie responsabilità, alla propria indifferenza, alla propria insensibilità, di fronte alle critiche della Corte dei conti. Che cosa è successo in questi giorni che ha spinto il Governo, dinanzi ad una determinazione della Corte dei conti, a ricorrere con arbitrio costituzionale, politico, legislativo, ad un decreto-legge? Vediamo, perchè se ci convincete che una ragione c'è, noi, spregiudicati nella valutazione (lo siamo sempre stati) e non avendo preconcetti di nessun genere, potremmo anche seguire il Governo. Ma non vi è nessuna ragione. La Corte dei conti ha provveduto a far conoscere una valutazione che avrebbe potuto essere contestata. Il senatore Sa-

lari, intervenuto in quest'Aula, ha voluto farci una lezione di stile e di morale ricordandoci l'imperio della legge, affermando che dobbiamo essere servi della legge per essere liberi. Pura retorica priva di contenuto e falsamente moraleggiante: ma chi non vuole essere per la legge, chi non vuole portare ossequio alla legge, chi non vuole uno Stato di diritto in cui la legge abbia il predominio? Ma deve essere un sistema legislativo da cui scaturiscono diritti e doveri per i cittadini, non stabilità, con parità di diritti, non con previsione di categorie avulse dalla lotta e categorie privilegiate che hanno tutti i diritti e tutte le possibilità.

In uno Stato di diritto c'è soprattutto il rispetto dei diritti ed il riconoscimento dei doveri, continuità di ossequio alla legge, non varietà di atteggiamento secondo il clima politico, secondo il vento, secondo l'umore. È inconcepibile mutare una realtà umana, giuridica, sociale, come il Governo ritiene di poter tentare.

Onorevoli colleghi, vediamo che cosa la Corte dei conti ha ritenuto di dire nella nota determinazione, motivo da cui è scaturito il decreto-legge in esame. Non postulava certo tale determinazione una situazione di frattura con una categoria, con il sistema costituzionale, una situazione di frattura sociale, morale e giuridica, ma solo un ossequio veramente responsabile e meditato. La Corte dei conti, onorevoli colleghi, in definitiva si è richiamata ad una situazione ben nota, ad una situazione che aveva avuto ormai una storia sotto il profilo amministrativo, politico e sindacale.

Dimentichiamo un momento la polemica. Avevo deciso di non esasperare la polemica, di giudicare serenamente, ma vi sono delle situazioni che prendono la mente ed il cuore. Cerchiamo di ritornare alla serenità del ragionamento.

Quindici febbraio 1963, prima determinazione della Corte dei conti. Si dichiarano non conformi a legge, per aver ecceduto il limite stabilito dall'articolo 14 del decreto 1945, n. 722, le deliberazioni relative al trattamento economico del personale dipendente adottate dai Consigli di amministrazione dell'INPS (27 luglio-25 ottobre 1962), dell'INAM

(24 luglio-24 ottobre 1962), dell'INAIL (29 luglio-29 novembre 1962).

Ma, onorevoli colleghi, non è stato dimenticato in questa Aula, anzi è stato sottolineato, che il Ministero del lavoro in data 15 giugno 1963 prospettava la pratica difficoltà di individuare le voci retributive da porre a raffronto e ciò per la ben nota eterogenità della struttura economica delle molteplici categorie del personale statale per quanto attiene al trattamento accessorio costituito da indennità e premi corrisposti per titoli vari, in confronto dei dipendenti dagli enti previdenziali.

I Consigli di amministrazione prendono atto di questa situazione e assumono determinate decisioni in meditata difformità dalla incisiva determinazione della Corte dei conti. Nella determinazione ultima vi è la confessione della perplessità, precedente e successiva della Corte dei conti.

Io non voglio fare accuse al supremo organo di controllo della spesa, dopo il Parlamento, onorevoli colleghi, onorevole Salari. La Corte dei conti vada cauta di fronte al Parlamento perchè il supremo organo è il Parlamento. Non è la Corte dei conti. La Corte dei conti non emette sentenze, giudica una realtà, dovrebbe giudicare una realtà obiettiva e comunicare al Parlamento questa realtà obiettiva nella sua valutazione, nella sua elaborazione. Sta al Parlamento non subire passivamente una determinazione della Corte dei conti. Il Parlamento esamina e nella sua alta sovranità dà il proprio parere attraverso disposizioni legislative, attraverso mozioni o attraverso ordini del giorno, o attraverso altri strumenti di impulso parlamentare. Rimettiamo le cose, senatore Salari, sul loro giusto piedistallo e la Corte dei conti, verso la quale va come sempre il nostro plauso per l'azione che svolge, non vada oltre perchè altrimenti avremo il diritto di giudicarla. Vi ho detto prima che non abbiamo peli sulla lingua: se tali canoni fossero violati dovremmo indicare la Corte dei conti come uno strumento di eversione di carattere politico o più chiaramente come uno strumento politico nelle mani del Governo. La Corte costituzionale ha detto

che è legittimo che i funzionari siano nominati dal Governo perchè tale investitura non toglie nulla alla estraneità del funzionario, non toglie nulla alla indipendenza del suo giudizio assolutamente al di fuori di ogni pressione perchè, dopo la nomina, il funzionario è al di fuori di ogni possibilità di manovra da parte dell'Esecutivo. Siamo d'accordo con la Corte costituzionale e vogliamo allontanare qualsiasi sospetto sulla moglie di Cesare, però non possiamo rinunciare, onorevoli colleghi, a quello che è un nostro patrimonio, cioè il raziocinio. Noi non siamo un organo che può mettere lo spolverino su qualunque affermazione promossa dagli altri organi che la Costituzione prevede. Noi siamo un organo che deve esaminare e deliberare ed è per questo che il testo unico 12 luglio 1934, e la legge 21 marzo 1958, n. 259, hanno stabilito che la Corte dei conti riferisca al Parlamento. Il Parlamento ha il dovere di esaminare con la sua logica attraverso una penetrante attività di carattere logico, politico e giuridico.

Siamo arrivati alla seconda determinazione. Che cosa dice la Corte dei conti? Forse chiede al Governo conto perchè di fronte alla prima determinazione non ha modificato la situazione esistente? Forse la Corte dei conti, come qualche volta ha fatto nelle sue relazioni, ha sottolineato l'inerzia del Governo o, peggio ancora, come nel caso in esame, ha sottolineato che il Governo ha polemizzato con la Corte dei conti sostenendo la legittimità dei noti livelli retributivi? No, la Corte dei conti ha fatto una cosa molto più semplice, più logica, si è dichiarata della stessa opinione del Governo affermando: « La legge 5 dicembre 1964 delegava al Governo di emanare disposizioni normative per il conglobamento del trattamento economico del personale statale in attività di servizio e in quiescenza; ritenuto concluso col 1° marzo 1966, il conglobamento, per essere divenuti certi... ». Ma allora prima non lo erano. L'ha riconosciuto la stessa Corte dei conti in questa determinazione. Se oggi riconosce che solo dopo la legge delega 5 dicembre 1964 e solo dopo il decreto successivo sono diventati certi, omogenei, i termini di controllo costituiti dai pa-

ralleli trattamenti economici di quiescenza e di previdenza del personale dipendente dallo Stato e di quello dipendente dagli enti pubblici non economici da cui risulta — dice ancora la Corte dei conti — « la possibilità di accertare se risultino conformi a legge i trattamenti economici di quiescenza e previdenza attualmente goduti dal personale » ... è logico che prima non lo erano, per riconoscimento contenuto nella determinazione del 15 novembre 1966, n. 661. La stessa Corte dei conti in sostanza, onorevole Ministro, riconosce che la prima determinazione era stata affrettata. Aveva preso in esame una realtà perplessa. Le due Commissioni che in quest'Aula sono state ricordate (la Commissione Carbone presieduta dallo stesso Presidente della Corte dei conti e la Commissione Fenoaltea) avevano ritenuto che non vi fosse possibilità, a parte l'esistenza giuridica del decreto legislativo n. 722, di raffronto tra i due sistemi retributivi, fra due categorie strutturalmente diverse (a parte una realtà costituzionale con la quale concluderò il mio intervento chiedendo venia se sono andato oltre il termine che mi ero prefisso). La stessa Corte dei conti, ripeto, riconosce questa realtà. Ed allora, onorevoli colleghi, il Governo non doveva addestrarsi con arbitrio, con un drastico provvedimento, con una decretazione d'urgenza, con una azione, che prima non aveva ritenuto legittima e opportuna, contro una categoria di lavoratori che non aveva ottenuto con l'arbitrio (con cui il Governo ha ritenuto di agire emanando un decreto-legge) i livelli retributivi, ma con l'esperimento legittimo di una dialettica sindacale, con una dialettica salariale, con una dialettica retributiva, con una dialettica attinente alla previdenza e all'assistenza. Questa categoria aveva ottenuto determinati livelli che erano stati esaminati dai Consigli di amministrazione degli istituti, erano stati approvati con decreti e successivamente erano stati nuovamente esaminati anche di fronte alla posizione della Corte dei conti. E ci si era trovati di fronte ad una realtà che non suggeriva di poter procedere ad una comparazione, anche per ragioni che esporremo a conclusione. Si era ottenuto un livello re-

tributivo e previdenziale e assistenziale non con i sistemi drastici usati dall'Esecutivo, ripeto, ma con una legittimazione sindacale, amministrativa, regolamentare. Ed allora, se la stessa Corte dei conti riconosce la perplessità del contenuto della sua risoluzione precedente e il Governo per la prima volta si pone immediatamente in azione e sostiene, anche di fronte alle pressioni delle organizzazioni sindacali e delle quattro grandi confederazioni, di non volere, attraverso una norma di legge, legittimare una situazione illegittima, ebbene il Governo si pone veramente di fronte ad un problema con un atteggiamento eversivo incomprensibile, se non con l'individuazione di una volontà politica diretta ad ottenere determinati scopi a scapito di una categoria, fidando in una situazione di acquiescenza che non sarà nella realtà. Nessuno mai fino ad oggi ha abbattuto un'intera categoria a livelli retributivi inferiori quando i livelli retributivi superiori erano stati ottenuti attraverso una dialettica salariale, una dialettica retributiva una dialettica previdenziale per il meditato avvenire dei lavoratori e dei loro figli. No, mai è avvenuto nella storia questo abbattimento ad un livello inferiore di diritti acquisiti. Sì, è avvenuta sempre e spesso l'elevazione da livelli inferiori a livelli superiori, ma mai è avvenuto l'inverso. E questo non si può ottenere, anche se fosse una realtà determinata da una necessità assoluta, da situazioni incontrovertibili, attraverso l'arbitrio di una decretazione di urgenza. Si potrà ottenere soltanto al tavolo di discussione con le organizzazioni sindacali, attraverso una discussione che possa evidenziare tutti gli elementi di struttura dalle retribuzioni, che possa portare alla comprensione, da parte delle organizzazioni sindacali, delle ragioni per ottenere l'assenso a mutazioni del livello retributivo; ma non attraverso un atto dell'Esecutivo diretto ad imporre la sua volontà ad una categoria. In tal caso dovrei dire, onorevole Ministro, che a parte la legittimità della legge n. 722, a parte la legittimità del decreto-legge, a parte la legittimità, l'opportunità, la moralità dell'atteggiamento del Governo, nel 1967 ci troveremmo di fronte a quella che i co-

stituzionalisti chiamano una frattura del sistema. Non è infatti ammissibile che quanto è stato oggetto di un obiettivo raggiunto dalle organizzazioni sindacali, attraverso la libera espressione frutto della libertà sindacale posta dalla Costituzione della Repubblica, possa essere annientato con un decreto-legge che non ha neppure nella sua espressione letterale e contenutistica l'avallo, non dico delle organizzazioni sindacali, ma dei rappresentanti del popolo italiano, perchè il Parlamento si trova di fronte ad una maggioranza che non può che ossequiare il Governo, si trova di fronte ad una maggioranza che metterà lo spolverino ad una decisione presa al di fuori di ogni corralità democratica di decisioni. Questa è una frattura del sistema, è una pericolosa frattura del sistema. Einaudi nelle sue « prediche inutili » si pronunciò contro quello che chiamò « l'andazzo degli sganciamenti »: si riferiva ai magistrati, si riferiva ai ferrovieri, agli insegnanti e ad altre categorie di impiegati. Altro che sganciamento! Oggi siamo di fronte all'andazzo dell'accetta contro categorie intere che hanno lottato per ottenere dei livelli retributivi e previdenziali. Onorevoli colleghi, quando si è parlato in quest'Aula e alla Camera dei deputati dell'illegittimità dei livelli retributivi dei dipendenti dell'Ente nazionale energia elettrica perchè avevano posizioni superiori a tutti gli altri dipendenti di enti pubblici ed anche di aziende private, l'impostazione di carattere sindacale, amministrativo, legislativo, morale era completamente errata. Non è infatti concepibile, quando siano stati raggiunti determinati livelli, giudicare illegittimo per la sua entità il livello raggiunto. Si potrà semmai ricercare se sono stati raggiunti quei livelli voluti dalla norma contenuta nell'articolo 36 della Costituzione da parte delle altre categorie che non hanno ancora potuto raggiungere i livelli esaminati; ma non si abbatte mai in una realtà sociale un livello superiore al livello inferiore, perchè sarebbe un andare contro lo spirito, la lettera e le conquiste della Costituzione della Repubblica. Anche allora dicemmo: siamo per una contenuta spesa pubblica, ma non possiamo condividere la scelta di indicare

dei lavoratori che hanno ottenuto determinati livelli retributivi al di fuori della legittimità sol perchè altre categorie hanno livelli inferiori. Si accresca, si dia adito a coloro che hanno livelli inferiori di poter raggiungere quei livelli superiori raggiunti non attraverso un decreto-legge, ma attraverso una lotta sindacale in cui i datori di lavoro hanno riconosciuto la legittimità delle richieste, quei livelli che si sono ottenuti attraverso una dialettica salariale in cui il datore di lavoro ha riconosciuto la legittimità delle premesse, del contenuto dei rapporti e la legittimità o opportunità delle conseguenze. Dunque, siamo nella realtà voluta dalla Costituzione della Repubblica.

E allora, se la Corte dei conti dice che finalmente oggi, solo nel 1966, si è potuta raggiungere questa possibilità attraverso il conglobamento, ebbene, devo dire che la Corte dei conti qui commette un errore logico e un errore di carattere obiettivo. Un errore logico perchè quanto ha affermato nella determinazione del 1966 l'aveva detto anche nella determinazione del 1963. Ha dovuto poi riconoscere di non aver ragione, ha riconosciuto che avevano ragione le varie Commissioni che avevano ritenuto che i termini — anche se la legittimità della legge n. 722 potesse essere sostenuta, e non può essere sostenuta — non erano termini che potevano comunque essere comparati. E lo riconosce oggi la stessa determinazione da cui è scaturito questo decreto-legge che oggi il Governo chiede di convertire.

Il Ministro del lavoro in conclusione avrebbe dovuto rispettosamente far conoscere alla Corte dei conti, come già fece il precedente Ministro del lavoro, che aveva commesso un grosso errore. Perchè non è vero, non è vero in fatto, non è vero storicamente che il conglobamento sia un fatto compiuto. Non è vero storicamente perchè il conglobamento è appena iniziato. Ci sono 200 voci da ricomporre in unità; ci sono 200 voci, che sono le componenti della retribuzione degli statali, da dover mettere su un piano di conglobamento vero e proprio, prima di poter dire che gli stipendi degli statali sono paragonabili ad altre entità retributive completamente diverse come contenuto, completa-

mente diverse come struttura, relative a rapporti di lavoro completamente diversi come contenuto, completamente diversi come orari, completamente diversi come turni, completamente diverse per i ritorni pomeridiani eccetera. Ebbene, non sto a quest'ora tarda ad addentrarmi in questa materia, ma sarebbe veramente interessante, veramente illuminante.

La Corte dei conti ha fatto un'affermazione fuori della realtà. E la Corte dei conti non emette una sentenza esecutiva, ma presenta — questa è la legge — una rilevazione obiettivamente accertata. È compito del Governo, del Parlamento trarne le conseguenze. Se nella « determinazione » si fa un'affermazione lontana dalla realtà, contrastante con la realtà, e vi è anche una denuncia nei confronti dell'uso di tabelle che non sono corrispondenti a quelle della realtà effettuale, la rettifica di fatto fa veramente franare tutto il castello affrettatamente costruito. L'atteggiamento del Governo denuncia che al fondo vi sono ragioni squisitamente politiche. Non vorrei mescolare il sacro con il profano, ma è nelle cose stesse questa denuncia. Veramente sta al Parlamento, se l'Esecutivo non ha avuto la forza, o la volontà, di ricondurre nella legalità democratica, amministrativa, legislativa questa situazione. E la Corte dei conti ha riconosciuto nella stessa sua determinazione le ragioni per cui il Governo avrebbe dovuto completamente astenersi dal prendere un affrettato, incauto, provvedimento. Se avesse seguito la via normale, oggi in Parlamento avremmo potuto con tutta calma, senza termini perentori, discutere la questione; avremmo potuto o convincere o convincerci, attraverso un esame in Commissione o in Aula, della situazione. E avremmo potuto portare gli elementi attraverso cui discendeva la legittimità dell'azione che svolgono le categorie colpite o che si vorrebbero colpire, nella difesa di che cosa? Nella difesa di stipendi che si dicono favolosi, di liquidazioni favolose? Riconduciamo le cose alla loro realtà. Esaminiamo le tabelle con occhio distaccato. Vi sono numerose categorie di dipendenti da questi enti che hanno un emolumento non voglio dire di fame, ma che appe-

na appena sopperisce agli elementari bisogni di una famiglia. È un errore aver generalizzato, non aver meditato, aver chiesto l'abbattimento di un livello retributivo sia pure entro un congruo termine. Inconcepibile poi aver trasformato un diritto soggettivo, attraverso una norma legislativa contenuta in un decreto-legge, in un assegno *ad personam* senza nessuna possibilità di mantenimento per il futuro, di difesa di determinate posizioni raggiunte, sanzionate, ritenute efficienti e sufficienti quale corrispettivo di determinate prestazioni a norma dell'articolo 36 della Costituzione della Repubblica.

Concludo, onorevoli colleghi. A parte l'inesistenza giuridica della legge n. 722, che io richiamo nelle conclusioni, vi prego di ritenere superato ogni provvedimento e di non dare il vostro voto a favore del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, per diverse ragioni che brevemente vi riassumo.

Primo: l'ancoraggio, il quale, se non vi fossero altre ragioni profonde, viola il sistema costituzionale e ne costituisce una frattura. Senatore Coppo, senatore Bitossi e senatore Viglianesi, che io ringrazio per avere pazientemente ascoltato la mia parola, mi rivolgo a voi, che siete essenzialmente, oltre che illustri parlamentari, dei sindacalisti. Se anche dovesse sussistere dal punto di vista giuridico, la legge n. 722 urterebbe irrimediabilmente contro il sistema costituzionale. Vi immaginate voi, nel clima creato dalla Costituzione, di libertà sindacale e di uguaglianza di tutti i diritti attribuiti ai cittadini e dei cittadini nei confronti della legge, una categoria di parastatali vincolata ai livelli retributivi degli statali o di altre categorie? Che cosa si creerebbe dal punto di vista sindacale? Le organizzazioni sindacali dei dipendenti della categoria vincolante avrebbero tutti i diritti di una dinamica retributiva e sindacale. La categoria vincolata non avrebbe alcun diritto, perchè dovrebbe attendere l'evoluzione degli avvenimenti sindacali che riguardano la categoria vincolante. E non è questa una enucleazione di una categoria dal sistema sindacale (se volete corporativo) previsto dalla Costituzione della Repubblica? Non è una situazione che toglie alla categoria vincolata qualsiasi ane-

lito di conquista sindacale e la pone succube della categoria vincolante, sia pure composta da illustri componenti dell'organizzazione statale? Non è una frattura di carattere costituzionale che viola la norma contenuta nell'articolo 3 della Costituzione che pone tutti i cittadini e quindi tutte le categorie di fronte ai principi che scaturiscono dalla base su cui poggia la Costituzione della Repubblica, cioè l'eguaglianza, il diritto sindacale, il diritto di tutelare i propri interessi materiali e spirituali, il diritto di tutelare la propria famiglia, i propri figli, il proprio avvenire, la propria dignità professionale, il proprio livello di retribuzione? E l'esistenza comunque di una categoria vincolante non è una violazione profonda della norma contenuta nell'articolo 36 della Costituzione della Repubblica che non ammette, non concepisce, distrugge se esiste qualsiasi possibilità di vincolazione di una categoria ad un'altra, e tiene come termine di paragone solo la qualità e la quantità del lavoro prestato, null'altro? Questa è la Costituzione; non è una legge ordinaria, è non solo una norma preceittiva, ma è una norma dalla quale scaturiscono diritti e doveri per i cittadini, per i lavoratori, per le categorie e soprattutto per il legislatore al quale vieta di intromettersi, attraverso atti dell'Esecutivo, nella dialettica sindacale, nella dinamica sindacale, e soprattutto di inaridire le faticose conquiste delle associazioni sindacali di categoria, sanzionate poi dal Governo in anni e anni di prassi con provvedimenti che hanno il crisma della legalità e costituiscono comunque il diritto quesito? E non è vero, senatore Salari, che non vi possa essere un diritto quesito se viola in ipotesi una norma di legge. Noi abbiamo imparato sui banchi della scuola — non elementare, certo, ma universitaria — che i diritti quesiti sono situazioni di fatto, non sono situazioni di diritto; non è vero, senatore Pafundi? I diritti quesiti sono situazioni di fatto, da cui scaturiscono diritti soggettivi. Affermare che non si costituiscono diritti quesiti quando si viola una norma è un assurdo giuridico, un assurdo logico, un assurdo umano, un assurdo storico.

Vi è poi un'altra situazione che mi permetto di accennare soltanto nelle conclusioni di questo mio intervento. Vi è la norma contenuta nell'articolo 429, n. 3), del codice di procedura civile. La Suprema Corte ha ritenuto (se non fosse così tardi vorrei farvi conoscere il pensiero della dottrina, che mi riservo però di svolgere eventualmente in una interpellanza o in una mozione) la suprema Corte, dicevo, ha ritenuto, malgrado la cessazione dell'istituto della Magistratura del lavoro, tuttora sussistente il principio posto da tale norma nel nostro ordinamento giuridico per quelle categorie di dipendenti di enti pubblici economici (tra cui anche l'INAM, tra cui anche l'INPS) dai cui statuti di lavoro scaturisce un diritto soggettivo e quindi per la tutela di esso il diritto di ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria e non al Consiglio di Stato. E basterebbe questo, onorevole Ministro, a cancellare la legge n. 722 nella sua articolazione perchè si richiama a materia non di competenza di organizzazioni sindacali e non di competenza di contratti collettivi di lavoro, comunque intesi, anche se nella situazione pluralistica degli enti previdenziali si verifica una corralità di determinazioni: organizzazioni sindacali, Consigli di amministrazione, decreti del Ministro vigilante.

Questa corralità non muta la sostanza del principio che sottrae alla legge n. 722 almeno due categorie. La Corte dei conti nella sua obiettività istituzionale doveva prendere delle determinazioni, doveva avere il coraggio di prenderle riflettendo tutto l'arco dei dipendenti di enti pubblici economici, e non determinazioni settoriali relative a dipendenti di enti pubblici locali territoriali e non, di enti pubblici previdenziali e non. Quando si tratta di denunciare il clima di illegittimità di una categoria non si possono avere riguardi, occorre avere il coraggio di denunciare tutta la categoria.

Anche questo è motivo di perplessità da parte nostra e giustifica il nostro atteggiamento. Il controllo che costituisce il compito della Corte dei conti esige un assoluto distacco dalla realtà e dalle finalità di carattere politico e dalle finalità che il Governo si può prefiggere.

Siamo, concludendo, di fronte a una frattura del sistema che non può essere sanzionata dal Parlamento. Si assume amorale ed abnorme la possibilità di sanatoria attraverso la legge di una situazione che si ritiene illegale. Questo, onorevole Ministro, è un sofisma senza alcun costrutto e basterebbe la concezione di diritto quesito sotto il profilo putativo a rendere soggettivamente e oggettivamente legittima la fattispecie.

Ma vi è qualcosa che supera la situazione asserita. Nella specie, onorevole Ministro, sarebbe amorale ed abnorme invece abbattere ad un livello inferiore le conquiste di una categoria attraverso una lotta sindacale, faticosa, lunga, pesante, minuziosa, fatta di lotte, di pazienti attese, di considerazioni di carattere umano, di carattere e sindacale e classificatorio delle prestazioni.

Oggi che i dipendenti dello Stato non sono divisi più nei famosi, ormai superati gradi come nel 1945, oggi che vi sono qualifiche e funzioni prese in considerazione attraverso il sistema di coefficienti, noi dovremmo, attraverso l'approvazione di questo decreto-legge, affidare ancora una volta il compito, fallito a Commissioni presiedute dal Presidente della Corte dei conti o dal senatore Fenoaltea, di equiparare categorie che non possono essere equiparate.

Sarebbe chiedere ad una norma di legge un assurdo; *ad impossibilia nemo tenetur*. Anche il legislatore non ha il potere di rendere assimilabili categorie che assimilabili non sono, come non ha il potere di incidere sul livello retributivo di categorie di lavoratori. Abbattere ai livelli inferiori è un illecito cui il Parlamento dovrebbe dire il suo no di contenuto prettamente giuridico ma anche di contenuto profondamente umano e sociale. (*Applausi dall'estrema destra*).

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 12,50).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari