

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

590^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 17 MARZO 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente MERZAGORA,
indi del Vice Presidente SPATARO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione	Pag. 31655
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante	31655
Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente	31655

Discussione:

« Disciplina temporanea e definitiva del trattamento economico del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza » (2067-Urgenza); « Interpretazione autentica della norma contenuta nell'articolo 385 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della

Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 » (2068-Urgenza), d'iniziativa del senatore Nencioni e di altri senatori:

PRESIDENTE	Pag. 31661 e <i>passim</i>
BERMANI	31689
BISORI	31662
BOCCASSI	31692
D'ANGELOSANTE	31668, 31670
GAVA	31676
GIANQUINTO	31656
JANNUZZI	31666, 31667, 31668
MACAGGI	31686
NENCIONI	31664, 31667, 31676
PERNA	31665
TERRACINI	31667, 31668, 31669

Presidenza del Presidente MERZAGORA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

ZANNINI, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

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

Annunzio di presentazione di disegno di legge

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

CORNAGGIA MEDICI, BISORI, CHABOD, DE UNTERRICHTER, GRONCHI, LOMBARDI, PARRI, STIBILLE e SPIGAROLI. — « Contributo annuo al Centro per lo sviluppo dei trasporti aerei (CSTA) » (2136).

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

Deputato **SERVADEI.** — « Concessione di un contributo annuo di cinque milioni di lire a favore della " Fondazione Domus Pascoli " con sede in San Mauro Pascoli (provincia di Forlì) » (2111), previo parere della 5ª Commissione;

Deputati **GAGLIARDI** ed altri. — « Integrazioni e modificazioni della legislazione a favore dei perseguitati politici italiani antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti » (2120), previ pareri della 5ª e della 10ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

VALSECCHI Pasquale e ROSATI. — « Norma integrativa dell'articolo 1 della legge 5 marzo 1965, n. 155, sul collocamento dei centralinisti ciechi » (1753-B), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

Deputati **DE MARZI** ed altri. « Graduazione delle sanzioni amministrative di cui agli articoli 50 e 51 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 » (2117), previo parere della 2ª Commissione.

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

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

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

BERNARDINETTI. — « Modifica del trattamento di pensione privilegiato ordinario dei graduati e militari di truppa dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, degli allievi dei Carabinieri, della Guardia di finanza e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, nonché dei Corpi organizzati militarmente e dei loro superstiti, in caso di morte » (2098), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 5ª e della 8ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

« Apertura di scuole e istituti di educazione da parte di enti e di privati » (2087), previ pareri della 1ª e della 2ª Commissione.

Discussione dei disegni di legge: « Disciplina temporanea e definitiva del trattamento economico del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza » (2067-Urgenza); « Interpretazione autentica della norma contenuta nell'articolo 385 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 » (2068-Urgenza), d'iniziativa del senatore Nencioni e di altri senatori

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Disciplina temporanea e definitiva del trattamento economico del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza », e: « Interpretazione autentica della norma contenuta nell'articolo 385 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 », d'iniziativa dei senatori Nencioni, Gray, Picardo, Basile, Cremisini, Crollalanza, Ferretti, Fiorentino, Franza, Grimaldi, Lessona, Maggio, Pace, Pinna, Ponte e Turchi.

Informo il Senato che il senatore Nencioni ha trasfuso in un emendamento al disegno di legge governativo il disegno di legge di sua iniziativa il quale, pertanto, dovrà intendersi superato dopo l'esame del predetto.

GIANQUINTO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIANQUINTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, cercheremmo invano di cogliere, nelle due relazioni — quella del

Governo e l'altra della maggioranza — una eco anche lontana e vera delle drammatiche vicende politiche che stanno a monte del disegno di legge.

Sono vicende che acuirono i contrasti tra i Gruppi di maggioranza e fra qualche Gruppo di maggioranza e il Governo, e che finirono poi, dopo il memorabile voto del Senato del 9 febbraio, per spingere il Governo sull'orlo della crisi, non ufficialmente dichiarata, solo — si disse — per ragioni di opportunità, ma in realtà per timore delle elezioni anticipate e del responso popolare, che costituiscono invece l'unica reale via per uscire democraticamente dal marasma e dalla corruzione che durano ancora anche dopo la conclusione del cosiddetto vertice della maggioranza. E se ci volesse una prova, che non occorre, basterebbe richiamare il voto di ieri nell'altro ramo del Parlamento sulla mozione presentata dai comunisti sui problemi della Federconsorzi.

Le vicende dalle quali scaturì il disegno di legge respinto, si disse allora, costituiscono un episodio di malcostume e di scorrettezze che intacca fortemente il corretto funzionamento del sistema parlamentare. Non occorre ricordare, signor Presidente e onorevoli colleghi, che il Senato, dopo essere stato coartato due volte da due voti di fiducia che gli impedirono di esprimersi liberamente, poi nel segreto dell'urna, nella seduta del 9 febbraio, respinse il precedente disegno di legge nel suo complesso. Il provvedimento odierno pertanto non può non essere inquadrato in questi precedenti, per stabilire intanto se siano stati rispettati e la volontà del Parlamento e i Regolamenti del sistema parlamentare posto a base della democrazia repubblicana.

Onorevole Presidente, a queste vicende in realtà la maggioranza fa un certo riferimento ma solo per disprezzare e vilipendere il Parlamento. Basta leggere la conclusione di questa denuncia che io formalmente elevo a carico della maggioranza del Senato. Infatti lei, senatore Torelli, a nome della maggioranza, nella conclusione della relazione ha disprezzato e vilipeso il Parlamento. E ho ragione in questa mia formale accusa.

CORNAGGIA MEDICI. Ma non si agiti di primo mattino! (*Commenti dall'estrema sinistra*).

GIANQUINTO. Sono calmissimo, onorevole collega. Sto dando ragione di questa formale accusa che, a mio avviso, richiede una precisa risposta.

Nella conclusione della relazione, dicevo, la maggioranza, dopo aver fatto a suo modo la storia del decreto-legge presentato dal Governo per risolvere i problemi dei previdenziali, così dice: « È venuto il decreto-legge, ma nei 60 giorni utili per la conversione i bollori critici sono finiti in dissolvenza ed il tentativo di mettere ordine è stato stroncato con il voto negativo del Senato ». Onorevole Presidente, se questa non è una protesta contro le deliberazioni del Parlamento non so allora che cosa debba intendersi per protesta e quando ricorrano i casi di applicazione dell'articolo 61 del nostro Regolamento il quale dispone che non sono ammesse proteste sulle deliberazioni del Senato.

Orbene, noi abbiamo — e credo che non ci sia precedente nella storia parlamentare del nostro Paese — una relazione ufficiale presentata al Senato, e quindi al Paese, nella quale si protesta contro un voto reso dal Senato, voto di condanna e di reiezione di un disegno di legge; e si accusa per tale voto il Senato della Repubblica di avere stroncato un processo di risanamento morale che — si dice — era stato iniziato dal Governo col provvedimento respinto dal Senato.

È qualche cosa di più grave di una protesta, signor Presidente, poichè il Regolamento presuppone, mi pare, la protesta eventuale di un singolo parlamentare; ma qui abbiamo la maggioranza governativa la quale accusa il Senato di avere stroncato un processo risanatore iniziato dal Governo.

Ciò, signor Presidente, non può passare sotto silenzio, anzi, senza protesta veemente, perchè si inquadra, tale giudizio, nella campagna di denigrazione contro gli istituti democratici e parlamentari che reggono la vita del nostro Paese. Dunque, il Parlamento sarebbe esso ragione di scandalo, sarebbe

il Parlamento ragione e causa della perdurante crisi politica e morale che investe in questo momento la nostra società e le istituzioni democratiche che liberamente ci siamo dati. E, direi, a quando, onorevoli colleghi, la invettiva dell'« Aula sorda e grigia »?

Certo è che dopo questo episodio la maggioranza può entrare ormai a vele spiegate nella corte dei miracoli del qualunquismo interno ed internazionale. È il sistema di cercare di rovesciare sul Parlamento la responsabilità della crisi della democrazia, che è determinata soltanto dai sistemi adottati ed imposti dalla maggioranza e dal Governo; è il sistema di svuotare il Parlamento nelle sue funzioni essenziali; è la sostituzione dell'Esecutivo al Legislativo; è la paralisi che la maggioranza, che il Governo impongono alle istituzioni rappresentative del nostro Paese; è la vanificazione che si persegue con la prevaricazione, che continua, dell'Esecutivo sulle Assemblee elettive. Questa è la vera causa della crisi che esiste oggi nel nostro Paese: è la elusione degli obblighi costituzionali, è la violazione della volontà del Parlamento che persiste!

Qui, onorevole signor Presidente, si fa tanto omaggio formale all'autorità della Corte dei conti, ma è un omaggio strumentale, perchè lo stesso omaggio non si reca alla Corte dei conti quando si tratta del rendiconto della gestione della Federconsorzi, là dove la Corte dei conti è intervenuta.

L'episodio odierno, quindi, deve necessariamente inquadrarsi nei precedenti che ho richiamato. E dobbiamo vedere se il disegno di legge n. 2067 rispetta o viola la volontà del Parlamento espressa nel voto del 9 febbraio e se rispetta l'articolo 55 del nostro Regolamento. È per questo, signor Presidente, che a nome del mio Gruppo sollevo formalmente la pregiudiziale, a norma dell'articolo 66, che il disegno di legge n. 2067 non debba discutersi per violazione dell'articolo 55 del Regolamento, il quale articolo, come è noto, prescrive che un disegno di legge respinto dal Senato non può essere ripresentato se non siano trascorsi almeno sei mesi.

Questa pregiudiziale abbiamo sollevato per la prima volta in Commissione e la ri-

proponiamo qui chiedendo su di essa una deliberazione dell'Assemblea. Ci si è opposto in Commissione e si accenna nella relazione che tale pregiudiziale sarebbe già preclusa, sotto il profilo che l'Aula ha già deliberato la procedura d'urgenza per l'esame dello stesso disegno di legge. Questa eccezione è infondata. Già lo stesso relatore, senatore Torelli, per sostenerla è costretto ad invocare l'applicazione analogica dell'articolo 69 del Regolamento: « Non possono proporsi, sotto qualsiasi forma, ordini del giorno o emendamenti contrastanti con deliberazioni prese dal Senato precedentemente sull'argomento in discussione ».

Già il solo fatto che il relatore, per sostenere la preclusione della pregiudiziale, ricorra ad una norma invocata in via analogica, sta a significare che non vi è nel Regolamento una disposizione la quale imponga di sollevare la questione pregiudiziale nel momento in cui, per avventura, si chiede la applicazione della procedura di urgenza. Ognuno avverte che l'articolo 69 non è applicabile alla fattispecie, perchè riguarda materia tutta diversa. Intanto l'articolo 69 è inquadrato nel capo IX del Regolamento che riguarda la disciplina della discussione dei disegni di legge in Aula e vorrei aggiungere che tale articolo, invocato in via analogica dal relatore, risponde all'articolo 84 del Regolamento della Camera, il quale è di antica data, risalendo alla riforma Bonghi del 1888. In quell'epoca, dando ragione del contenuto di tale norma, l'onorevole Bonghi si esprimeva testualmente: « Una volta esaurita la discussione generale è necessario impedire che si possa, nella discussione degli articoli, riproporre le mozioni respinte, altrimenti succedrebbe che noi, ad ogni trattato, rientreremmo nella discussione generale, il che renderebbe la discussione interminabile ».

In altri termini l'articolo 69 riguarda le proposte di deliberazioni di merito che venissero fatte in contrasto con altre deliberazioni di merito già votate dal Senato nella discussione dello stesso disegno di legge; cioè a dire detto articolo non riguarda già la scelta del tipo di procedura da adottare per arrivare all'esame di merito del disegno

di legge: sono due ipotesi diverse, inconfondibili e non riconducibili, nemmeno per via analogica, ad un'unica disciplina.

Del resto, non soltanto sarebbe irrituale, ma anche politicamente aberrante il ricorso alla interpretazione analogica per impedire la proposizione di una eccezione di violazione del Regolamento.

Sul piano politico e sul piano giuridico noi solleviamo la pregiudiziale per denunciare che il Governo, presentando il disegno di legge n. 2067, ha violato l'articolo 55 del Regolamento del Senato, e ribadisco che sarebbe non soltanto giuridicamente sbagliato, ma soprattutto politicamente aberrante ricorrere ad una interpretazione distorta del Regolamento per impedire che il Senato discuta su una eccezione di così fondamentale importanza qual è quella che riguarda la violazione di una norma del Regolamento, che tende quindi al ristabilimento della legalità delle discussioni del Senato e a richiamare il Governo alla necessità del rispetto dell'ordinamento del Senato, a ristabilire cioè l'ordine violato e la sovranità della legge.

Onde è sbagliata, ed anche dal punto di vista politico incauta, questa posizione della maggioranza della Commissione che tende a paralizzare il corso della nostra eccezione. Vorrei mettere in guardia l'Assemblea sul fatto che, se passasse la preclusione opposta dalla maggioranza, verremmo a creare un precedente pericolosissimo. Basterebbe un colpo di maggioranza teso all'interpretazione distorta del Regolamento per impedire il libero svolgimento dei lavori della nostra Assemblea.

Su questo punto e sotto questo profilo io mi permetto di richiamare in maniera particolare l'attenzione del Presidente del Senato, insieme con l'altra denuncia da me fatta sulla violazione dell'articolo 61 del Regolamento, consumata dalla maggioranza politica che siede in questa Assemblea.

Del resto mi pare che l'infondatezza della preclusione che ci si oppone risulti dal semplice esame delle norme del Regolamento.

Signor Presidente, è pacifico che noi stiamo sollevando una eccezione pregiudiziale a norma dell'articolo 66 in relazione all'ar-

articolo 55. La questione pregiudiziale, cioè, che un dato argomento non debba discutersi, può essere proposta da un senatore prima che si inizi la discussione. L'articolo 66 disciplina il tempo, il modo e le forme per proporre la pregiudiziale in Aula. Si potrebbe sostenere la preclusione soltanto se ci si dimostrasse che noi siamo fuori del quadro dell'articolo 66.

Qual è questa disciplina? Primo caso: un senatore può sollevare la pregiudiziale, che un dato argomento non debba discutersi, prima che si inizi la discussione generale. Questo è il nostro caso: la discussione generale sul disegno di legge n. 2067 deve essere ancora iniziata e prima che si inizi il sottoscritto solleva la pregiudiziale. Ma l'articolo 66 aggiunge, senatore Torelli e onorevoli colleghi della maggioranza, che, una volta iniziata la discussione generale, la pregiudiziale che l'argomento non debba discutersi può essere sollevata sempre a condizione però che in questo secondo momento venga proposta per iscritto da dieci senatori. Non vi è quindi mai nessuna decadenza. Infatti, fino al momento della votazione dell'ultimo articolo di una legge e, direi, sino al momento antecedente alla votazione finale della legge, l'articolo 66 consente sempre la proposizione della pregiudiziale purchè venga presentata da dieci senatori per iscritto. Lo stesso articolo 66 dice inoltre che, sollevata la pregiudiziale in qualsiasi momento, sull'argomento non debba più discutersi fino a che l'Assemblea non si sia pronunciata, dopo aver ascoltato due oratori pro e due oratori contro.

Con quale serietà quindi ci si può opporre una preclusione contro la lettera e lo spirito dell'articolo 66? Onorevole Presidente, continua l'errore politico di voler impedire che il Senato sia chiamato a discutere sulla osservanza o meno da parte del Governo di precise disposizioni regolamentari: questo è il succo politico della questione.

Ma c'è di più: la pregiudiziale non poteva essere sollevata nel momento in cui il Governo chiese la procedura di urgenza. Intanto la richiesta di adozione della procedura di urgenza non investe il merito, mentre la pregiudiziale, che un argomento non si

debba discutere, investe il merito specie quando, come quella che stiamo sollevando ora, riguarda la violazione dell'articolo 55 che comporta un esame di merito del provvedimento presentato dal Governo. In verità la richiesta della procedura di urgenza riguarda soltanto l'abbreviazione dei termini per arrivare all'esame di merito. Non solo, ma è decisivo a nostro avviso il richiamo all'articolo 57. Signor Presidente, se la maggioranza avesse avuto più cautela e più senso di responsabilità e avesse avuto la pazienza di studiare la questione (senza molta fatica, senatore Gava, poichè qui non si tratta di essere giuristi, ma soltanto di avere la capacità di leggere il Regolamento) avrebbe risparmiato al Senato questa discussione e avrebbe avviato con sollecitudine, semmai, altre discussioni di merito. L'articolo 57 dispone: « Il Senato non può discutere nè deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno, tranne i casi previsti nel primo comma dell'articolo 53... ». Ora l'articolo 53 riguarda soltanto la richiesta della procedura di urgenza. La pregiudiziale che un provvedimento non debba discutersi riguarda un argomento che deve essere iscritto all'ordine del giorno. È chiaro: la pregiudiziale sollevata in questo momento presuppone che l'argomento che non deve discutersi debba essere iscritto all'ordine del giorno. Fuori da questi casi, fuori di questa condizione e senza che questa condizione si verifichi, la pregiudiziale che un argomento non debba discutersi non può essere sollevata. Così che, se anche l'Assemblea avesse respinto la richiesta della adozione della procedura di urgenza, non avrebbe mai potuto entrare nel merito e deliberare se l'argomento dovesse essere discusso o no.

Ecco perchè soltanto oggi la pregiudiziale è ritualmente proponibile e la preclusione addotta dalla maggioranza è infondata. Che cosa ci oppone ancora la maggioranza? Che non vi è violazione dell'articolo 55 in quanto il disegno di legge presentato dal Governo si inquadra nell'ultima parte dell'articolo 77 della Costituzione che stabilisce: « I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro 60 giorni dalla loro pubblicazione. Le Ca-

mere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ».

Ora, si sostiene dal Governo e dalla maggioranza che il disegno di legge in esame provvede al regolamento dei rapporti sorti a medio termine tra il momento dell'entrata in vigore del decreto-legge e il momento in cui esso venne respinto. Così si pone la questione nei suoi giusti termini. Senonchè il disegno di legge contiene una regolamentazione tutta diversa. Se fosse esatto ciò che il Governo sostiene e la maggioranza conferma, la regolamentazione dei rapporti sorti in base all'efficacia immediata del decreto-legge, dovrebbe cessare alla data del 9 febbraio, giorno in cui il Senato respinse la conversione in legge.

Questo è il tempo entro il quale può effettuarsi il regolamento previsto dall'ultima parte dell'articolo 77. Senonchè, signor Presidente, l'articolo 1 del disegno di legge dispone tutt'altra cosa. Esso detta: « Le liquidazioni dei trattamenti di previdenza e dell'indennità di anzianità o di altra equivalente dovute ai dipendenti degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, cessati dal servizio a partire dal 14 dicembre 1966, sono regolate dalle disposizioni contenute nella presente legge anche nel periodo compreso tra la data suindicata e quella di entrata in vigore della legge stessa ».

Quindi il disegno di legge non risponde all'ultima parte dell'articolo 77 della Costituzione. Esso invece mira ad avere un'efficacia retroattiva, regola cioè tutti quei rapporti a partire dal 14 dicembre 1966, sino all'entrata in vigore del disegno di legge e non sino al 9 febbraio 1967.

Non c'entra quindi l'applicazione dell'articolo 77 della Costituzione della Repubblica. Si tratta di vedere invece se il disegno di legge sia lo stesso di quello respinto dal Senato.

Quale disegno di legge bisogna prendere a paragone, signor Presidente? Dice la relazione di maggioranza che bisogna avere, come termine di raffronto, il decreto-legge presentato dal Governo. Per cui ognuno capisce — si dice — che il disegno di legge

odierno, n. 2067, non è lo stesso di quello presentato dal Governo allora.

Vediamo se questa interpretazione è esatta: l'esame è abbastanza semplice e breve. L'articolo 55 stabilisce che un disegno di legge respinto dal Senato non può essere ripresentato se non siano trascorsi almeno sei mesi. Non deve essere ripresentato, quindi, signor Presidente, quel testo che il Senato ha respinto, e non già il testo originario presentato dal Governo e modificato poi dal Senato. È fatto divieto di ripresentare prima di sei mesi un disegno di legge che il Senato ha respinto. Quale sia questo disegno di legge, signor Presidente, ce lo dice lo stesso Ministro, nella relazione che illustra il progetto: « Presentato al Parlamento per la conversione in legge, il decreto fu approvato dal Senato con alcuni emendamenti nella seduta del 25 gennaio 1967. Ma, essendo stato ulteriormente modificato dalla Camera dei deputati, il provvedimento, nella seduta del 9 febbraio 1967, fu nuovamente esaminato dal Senato che, in tale occasione, approvò gli emendamenti adottati dalla Camera dei deputati, ma nel voto finale sul disegno di legge nel suo complesso lo respinse ». È questo quindi per definizione stessa del Governo, nella relazione ufficiale, il testo che il Senato respinse, il testo che è stato bocciato nella votazione a scrutinio segreto del 9 febbraio 1967; quello è il termine di paragone, non altri. Se confrontiamo, allora, il testo del disegno di legge n. 2067 con quel testo, noi troviamo l'identità perfetta eccetto che per un dato: invece del 30 giugno 1967, abbiamo il 31 luglio 1967 e inoltre viene definita la composizione di una Commissione che per una certa parte era affidata all'arbitrio dell'Esecutivo; ma la strutturazione dei due provvedimenti è identica: si basano entrambi sull'applicabilità del famoso articolo 14 del decreto n. 722, con i parametri che dovevano essere effettuati in una certa maniera, secondo il disegno di legge respinto.

Questo metodo viene riproposto col disegno di legge attuale. Non voglio far perdere tempo al Senato, però sarebbe utile fare una lettura di raffronto; io leggerei il testo del disegno di legge respinto dal Senato e la

Commissione e i colleghi possono confrontare questa lettura con l'odierno disegno di legge. Eccettuato l'articolo primo, tutti gli altri sono la riproduzione esatta (anche il vircolato è lo stesso) del disegno di legge respinto dal Senato.

Questa uniformità mi risparmia la discussione su che cosa debba intendersi per identità di disegni di legge, discussione che non si esaurirebbe soltanto nella identità della forma e dell'articolazione, perchè un disegno di legge può essere identico ad un altro anche se formulato diversamente, purchè i problemi e le soluzioni siano gli stessi. Qui si tratta di vera e propria copia del disegno di legge respinto dal Senato; l'identità formale e di contenuto mi esime dall'affrontare anche quest'altro aspetto dell'eccezione.

Debbo concludere quindi che mai come in questa eccezione l'aspetto politico del problema coincide con i termini giuridici e costituzionali; vi è identità perfetta. Qui il problema politico trova la sua soluzione giusta nell'applicazione delle norme del Regolamento e si manifesta, ancora una volta, l'intendimento e la linea del Governo che non tiene in alcun conto la volontà del Parlamento, che non tiene in alcun conto del fatto che il disegno di legge è stato respinto dal Senato. Ma come si può, signor Ministro, ripresentare all'Assemblea lo stesso disegno di legge che l'Assemblea ah respinto? Quel disegno di legge non venne respinto, come disse l'onorevole Moro, per occasionali assenze di alcuni membri della maggioranza. Ciò significa negare la verità ed è grave perchè l'onorevole Moro dice che bugie non ne ha mai dette; in questo caso ha detto una bugia perchè è ormai acquisito, e non si discute più, il fatto che con noi, contro il disegno di legge, votarono dei franchi tiratori della vostra parte. Non si tratta quindi di un infortunio tecnico. Vi è stata una spaccatura politica dello stesso significato e della stessa dimensione di quella che si è verificata ieri nell'altro ramo del Parlamento in occasione della votazione della mozione sulla Federconsorzi.

Vi era quindi un problema politico che bisognava risolvere ma che il Governo non ha risolto; anzi lo ha ignorato persistendo nella linea di prevaricazione sul Parlamento.

Per queste ragioni, signor Presidente, noi insistiamo sulla pregiudiziale e riteniamo che l'argomento contenuto nel disegno di legge n. 2067 non debba discutersi. Mi consenta di aggiungere, signor Presidente — non so se questo rientra nel Regolamento e mi scuso, ma ella sa che io sono soprattutto un istintivo e devo dire ciò che sento — che confermo, in modo responsabile, davanti all'Assemblea che, nella parte conclusiva della relazione, la maggioranza ha vilipeso il Senato protestando ingiustamente contro una deliberazione presa. Chiedo a lei, signor Presidente, se questo caso rientri o meno nell'articolo 61 del Regolamento del Senato. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, se hanno la bontà di ascoltare con attenzione, ciò che dirò sarà molto utile per la chiarezza della discussione e del voto che si dovrà dare. Desidero ricordare al Senato — per chi non li conoscesse — alcuni elementi.

Quando l'onorevole ministro Bosco mi comunicò l'intenzione di presentare questo disegno di legge, io richiamai la sua attenzione sull'opportunità che il disegno di legge stesso fosse conosciuto dal Senato prima che qualsiasi richiesta di procedura di urgenza o votazione fosse avanzata. Il ministro Bosco, con l'abituale premura e garbatezza, accolse il mio punto di vista. Il provvedimento fu presentato il 15 febbraio e il giorno successivo, quando il testo era stato stampato e distribuito e già il Senato conosceva perfettamente la materia e aveva quindi modo di giudicare sulla procedibilità o meno del disegno di legge, il Governo chiese la procedura di urgenza.

Come chiese la procedura d'urgenza? Mi permetto di ricordare le parole del ministro Bosco in quella occasione: « Ieri ho presentato al Senato il disegno di legge n. 2067 riguardante la disciplina temporanea e definitiva del trattamento economico del personale degli Istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza. Non ne ho chiesto subito l'urgenza per dar modo al Senato di prendere conoscenza del testo e della relazione, che sono stati distribuiti nel pomeriggio di ieri ».

Dopo la richiesta dell'urgenza formulata dal Ministro, sia dai settori di destra del Senato che da quelli di sinistra, è stato dato il pieno assenso. Questo assenso è stato espresso dal senatore Pace per la sua parte senza alcuna riserva; il senatore Bitossi dichiarava che il suo Gruppo nulla aveva da eccepire a che venisse concessa la procedura di urgenza. In un primo tempo, il senatore Bitossi riteneva che fosse stata richiesta la procedura urgentissima, sulla quale non sarebbe stato evidentemente d'accordo. Questi sono i precedenti obiettivi del fatto.

Ora, onorevoli colleghi, qui non c'è soltanto una questione di Regolamento, che esiste per me molto chiaramente, riferendomi soprattutto all'articolo 69, ma c'è una questione di coerenza e di dignità del Senato. Il Senato sulla procedibilità non solo ha votato, ma ha ritenuto che questo disegno di legge non dovesse attendere sei mesi, ma nemmeno i due mesi ordinari, ed ha ridotto il termine ad un mese, adottando una determinazione assolutamente precisa. Se noi oggi mutassimo questa determinazione, lascio a loro il commento da fare, e ripeto che, anche dal punto di vista regolamentare, oltre che di opportunità etico-politica, c'è l'articolo 69 che, al primo comma, dice: « Non possono proporsi, sotto qualsiasi forma, ordini del giorno o emendamenti contrastanti con deliberazioni prese dal Senato precedentemente sull'argomento in discussione ».

La deliberazione noi l'abbiamo presa, abbiamo dato un voto. Qui non si tratta di emendare, si tratta di annullare un voto. Io non voglio senz'altro precludere la pregiudiziale, giacchè, essendo noi in un Parlamento democratico, più ci chiariamo le idee più siamo soddisfatti tutti. Prima di dare la parola a due oratori a favore e a due oratori contro, ho ritenuto mio dovere di chiarire questi punti.

B I S O R I . Domando di parlare contro la pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B I S O R I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, le parole del nostro Presiden-

te — nobilissime come sempre — hanno posto l'Assemblea di fronte al ricordo di ciò che avvenne quando fu chiesta la procedura di urgenza. Esse dovrebbero, a mio avviso, indurre il senatore Gianquinto a non insistere in una pregiudiziale che dagli insegnamenti del nostro Presidente risulta preclusa. Questo è il mio pensiero; ma siccome il Presidente, con la finissima sua sensibilità democratica ha voluto soggiungere che, nonostante quella preclusione, sulla pregiudiziale Gianquinto si può discutere, io domando all'onorevole Presidente se debbo ancora parlare per dimostrare l'inapplicabilità dell'articolo 55, invocato dal senatore Gianquinto, oppure se il Senato deve invece essere chiamato a votare circa la preclusione che lei, onorevole Presidente, di sua iniziativa non intende dichiarare senz'altro.

Se ella crede che si possa votare — magari per richiesta che io stesso formulo — sulla preclusione, votiamo su di essa ed io non ho ragione di continuare a parlare contro la pregiudiziale Gianquinto (almeno per ora). lei Gianquinto, sono a disposizione.

Se lei ritiene invece, onorevole Presidente, che io debba continuare, nonostante la preclusione, a parlare contro la pregiudiziale Gianquinto sono a disposizione.

P R E S I D E N T E . Io intendo mettere in votazione la pregiudiziale e darò la parola a quattro oratori, due a favore e due contro.

B I S O R I . Non si è sentito chiaramente se lei intende mettere in votazione la pregiudiziale o la preclusione. Scusi, signor Presidente, votiamo sulla pregiudiziale?

P R E S I D E N T E . Sì, senatore Bisori.

B I S O R I . Bene. Allora parlerò contro la pregiudiziale.

Signor Presidente, già in altra occasione ebbi l'onore di intrattenere il Senato circa la portata dell'articolo 55 del nostro Regolamento. Si trattava di un'addizionale all'IGE: non era stato convertito un decreto-legge; era stato poi presentato un disegno di legge e venne allora sollevata, come ora,

una pregiudiziale invocandosi l'articolo 55 del nostro Regolamento.

Il Senato respinse quella pregiudiziale. E non era la prima volta, mi pare, che l'articolo 55 veniva dal Senato interpretato in senso diverso da quello che il senatore Gianquinti gli ha ora attribuito. Ad ogni modo, se volessi usare anche io il linguaggio del senatore Gianquinto, dovrei rammaricarmi del fatto che egli non tiene alcun conto degli insegnamenti che il Senato allora diede circa il senso dell'articolo 55.

Ma non mi limito ad invocare una prassi e ad invocare quel precedente. Illustro, come illustrai allora, una ragione preliminare, che ritengo insuperabile, contro la pregiudiziale che viene proposta oggi, contro il disegno di legge n. 2067 sui previdenziali, come venne allora proposta contro il disegno di legge sull'IGE.

Come dissi allora, ripeto oggi che è un principio generale del diritto — principio che discende da superiori, ineludibili esigenze di logica — quello secondo cui le leggi che fanno eccezioni a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi che esse considerano. Basta ancorarci a questo principio per vedere come non si possa invocare l'articolo 55 del nostro Regolamento contro il disegno di legge che ora discutiamo.

Cosa dice quell'articolo 55? Che « un disegno di legge respinto dal Senato non può essere ripresentato se non siano trascorsi almeno sei mesi ». Siamo indubbiamente di fronte ad una norma eccezionale che il Senato, nell'adottare il proprio Regolamento, fissò, limitando la piena potestà di legiferare che normalmente gli spetta, senza remore neanche di tempo.

L'articolo 55 del Regolamento, dunque, non può applicarsi analogicamente oltre il caso ben circoscritto che prevede, cioè fuori della specifica ipotesi che « un disegno di legge » sia respinto e venga ripresentato.

L'articolo 55, invece, non può applicarsi, in generale, ogni qual volta il Senato si trovi a legiferare su una materia sulla quale abbia avuto occasione di pronunciarsi negli ultimi sei mesi. Ci mancherebbe altro! I disegni di legge passano e le materie cui si riferiscono

restano. Un disegno di legge che propone, di fronte ad una questione, una determinata soluzione, può cadere; ma la questione cui quel disegno di legge si riferiva rimane e nessuna norma regolamentare si è mai sognata di stabilire che il Parlamento resti impotente per sei mesi ad adottare una qualsiasi soluzione su quella materia.

Solamente quando una specifica soluzione si sia formalmente cristallizzata in un determinato disegno di legge respinto dal Senato opererebbe la temporanea preclusione stabilita dall'articolo 55 se venisse presentato un nuovo disegno di legge che avesse lo identico contenuto del disegno che fu respinto.

Ferma questa premessa, dobbiamo domandarci: quale disegno di legge il Senato respinse qualche settimana fa? Il disegno di legge n. 1971 che constava di un articolo unico nel quale era scritto: « È convertito in legge il 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 e di assistenza ». Questo e non altro era il contenuto di quel disegno di legge n. 1971 che il Governo aveva presentato al Senato il 14 dicembre. Lo aveva presentato, è vero, insieme al decreto-legge di cui chiedeva la conversione; ma quel decreto-legge aveva una sua propria individualità giuridica, tanto che entrava di per sé in vigore quello stesso giorno 14 dicembre, per effetto della sua promulgazione e pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. Quel decreto-legge, aggiungo, data quella sua autonoma individualità, non fu, rispetto al disegno di legge n. 1971, che un allegato e come tale fu stampato.

Il disegno di legge n. 1971, per contro, aveva costituzionalmente una individualità sua propria che era identificata, nei suoi limiti non valicabili, dal contenuto del suo articolo unico che vi ho letto; ed anche dal suo titolo: « Conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069 », eccetera.

Si ebbero, insomma, storicamente e costituzionalmente due atti aventi distinta individualità giuridica: il decreto-legge e il di-

segno di legge. Il Senato respinse quello che poteva respingere: il disegno di legge, mentre perse efficacia per contraccollo, *ope legis*, il decreto-legge.

Data la fattispecie, l'articolo 55 del Regolamento non può avere applicazione oggi, perchè il disegno di legge n. 1067, che ora esaminiamo, non propone certo la conversione dell'ormai inefficace decreto-legge del 14 dicembre — non propone neppure (lo dico ultroneamente) la conversione di un altro decreto-legge — ma propone cosa ben diversa; cioè che il Parlamento regoli con legge, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, i rapporti giuridici sorti sulla base della normativa d'urgenza contenuta nel decreto-legge non convertito ed altresì che disciplini, pure con legge, in modi e con particolari anche nuovi, la materia su cui cadde il decreto-legge: materia che non stava nell'orbita dell'entità giuridica « disegno di legge n. 1971 », ma stava nell'orbita dell'entità giuridica, ben distinta, « decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069 ».

Basta questo ad impedire che l'articolo 55 del nostro Regolamento — articolo eccezionalmente dettato per inibire che sia ripresentato entro sei mesi un disegno di legge respinto dal Senato — venga utilizzato per inibire invece che sia esaminato ciò che non del disegno di legge n. 1971 formava materia, ma del decreto-legge 14 dicembre che aveva una sua autonomia formale e sostanziale.

Insomma: primo: altro è un decreto-legge che ne propone la conversione; secondo: la reiezione di quel disegno di legge estingue la sua materia, che è unicamente la conversione in legge del decreto; terzo: quella reiezione non può invece ostare a che sia presentato, anche subito, al Senato un nuovo disegno di legge inteso « a regolare con legge », secondo l'articolo 77 della Costituzione, « i rapporti sorti sulla base del decreto-legge non convertito » e, per di più, a disciplinare con legge — e non col metodo del decreto-legge — quella che era la materia non del disegno di legge respinto, ma del decreto-legge rimasto inefficace.

Non occorre, detto questo, che io aggiunga altre considerazioni per lumeggiare di-

versità varie di contenuto che sussistono fra la normativa proposta nel nuovo disegno di legge e la normativa che era stata attuata col vecchio decreto-legge. Quelle diversità sono visibili a colpo d'occhio per chiunque ed è superfluo illustrarle dopo quel che ho detto circa la radicale inapplicabilità dell'articolo 55, dato che non siamo, in concreto, nel caso per il quale il Senato autolimitò, con quell'articolo, il proprio potere legislativo. (*Applausi dal centro*).

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

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, io ritengo che, invece che una pregiudiziale ai sensi dell'articolo 66, questo sia un richiamo al Regolamento previsto dall'articolo 65 del Regolamento stesso. Ed è un richiamo al Regolamento quanto mai pertinente, malgrado le argomentazioni che sono state proposte dall'oratore che mi ha preceduto, il quale si è arrabbiato a freddo, senza polemica, e ha tralasciato, a mio avviso, l'unico argomento che poteva avere una certa importanza ai fini della reiezione della pregiudiziale; argomento però che non incide minimamente sulla sostanza delle osservazioni che andremo a fare, cioè la regolamentazione dei rapporti rimasti non regolati in seguito alla reiezione del decreto-legge.

Onorevoli colleghi, il disegno di legge governativo è identico nella forma ed è identico nella sostanza al decreto-legge che è stato respinto dal Senato. Il richiamarsi a quell'artificio, che è veramente comico, cioè che il Senato della Repubblica ha respinto il disegno di legge di conversione, è assurdo. Ma guardiamoci in faccia un momento. Qual è la sostanza? L'articolo 55 del Regolamento quando pone un termine per la ripresentazione (e questa è una norma quanto mai morale per i lavori dell'Assemblea) si riferisce alla sostanza, non alla forma, perchè se si dovesse riferire alla forma suonerebbe in modo ben diverso; ma è la sostanza che ha importanza. Che cosa

si vuole evitare? Si vuole evitare che con un colpo di maggioranza, con la *vis compulsiva* del Governo, con la *vis compulsiva* della maggioranza il Senato che ha preso la decisione debba vedersi investito di nuovo, e poi di nuovo, e poi di nuovo del provvedimento finchè, attraverso le manovre concepibili, la maggioranza del Senato o dell'altra Camera ceda alla *vis compulsiva*. Questo vuole evitare l'articolo 55.

Pertanto il problema è di vedere solo la identità nella sostanza dei due provvedimenti. Io credo che non ci sia nessuno, a parte la sovrastruttura della regolamentazione dei rapporti che sono rimasti non regolati in seguito alla reiezione del decreto-legge, che con serietà possa dire che non ci sia identità tra i due provvedimenti.

In quanto alla questione che il Senato si è già pronunciato quando ha concesso l'urgenza, mi permetto solo di osservare che la urgenza è una pronuncia che riflette il procedimento legislativo (la forma, non la sostanza) e anche se la pronuncia sul procedimento legislativo, cioè sulla forma e non sulla sostanza, presuppone la conoscenza della sostanza, questo non ha alcuna importanza.

Per quanto concerne il nostro Gruppo poi, noi ci siamo pronunciati per l'urgenza del nostro disegno di legge, non del disegno di legge che è stato presentato dal Governo. Il senatore Pace specificò che noi avevamo presentato un disegno di legge che ritenevamo pregiudiziale e che pertanto, se il Senato concedeva l'urgenza al disegno di legge governativo era logico che dovesse concedere l'urgenza anche al nostro disegno di legge.

Pertanto noi voteremo a favore della questione che è stata sollevata col richiamo al Regolamento o, se volete, con la pregiudiziale, dal senatore Gianquinto.

P E R N A . Domandò di parlare a favore della pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P E R N A . Signor Presidente, noi la ringraziamo di avere già annunciato che la pregiudiziale sollevata dal collega Gianquinto

sarà votata, il che, a nostro modestissimo avviso, sta a significare che non si tratta di questione che possa darsi per preclusa e assorbita in precedente votazione, ma di una questione precisa sulla quale il Senato deve (non può) pronunciarsi; questione che riguarda un ostacolo, secondo noi insormontabile, all'ulteriore discussione del provvedimento proposto dal Governo.

È stato già detto da altri — e quindi sarò brevissimo — che la votazione avvenuta sulla proposta di procedimento d'urgenza non ha un'influenza determinante nella votazione che stiamo per fare, in primo luogo perchè l'oggetto delle due votazioni è totalmente diverso. Tanto esso è diverso che si può ben supporre che una parte dei colleghi, i quali si dichiararono favorevoli alla procedura d'urgenza, lo fossero proprio perchè, in un accelerato esame del provvedimento in Commissione, si sarebbe potuto accertare se fosse o no proponibile il disegno di legge presentato dal Governo.

La votazione sull'urgenza non implicava in alcun modo neanche una delibazione del merito, e non può in nessun modo precludere l'esercizio del diritto di presentare pregiudiziali, dato il testo chiarissimo dell'articolo 66 e il richiamo, contenuto in altro articolo, all'articolo 53 del Regolamento stesso.

D'altra parte, onorevoli colleghi, se anche in ipotesi assurda il Senato avesse accettato la procedibilità, a quello stadio della situazione, del disegno di legge governativo, quando successivamente anche un solo senatore constata che il medesimo disegno di legge è stato presentato dal Governo, prima di sei mesi, alla stessa Camera che lo ha già respinto, in quel momento si determina un ostacolo che è in sé una questione pregiudiziale che il Senato deve — e non può non farlo — esaminare e votare.

Non si tratta di valutazione discrezionale, non si tratta di cosa che è rimessa a concessioni o all'arbitrio di questa o di quella parte. Il Senato deve decidere responsabilmente se il voto negativo dato su un provvedimento legislativo contrasta o no con l'eventuale accoglimento di un provvedimento che gli si propone. Questo è il punto; e poichè questo è problema di merito, ed anche di

merito politico, è inutile trincerarsi dietro argomenti che non sono attinenti.

Debbo aggiungere, signor Presidente, che è evidente come sia stato pretestuoso e assurdo il comportamento del Governo, anche se, in base alle dichiarazioni che lei ha fatto, dobbiamo dare atto al ministro Bosco della cortesia usata nei confronti del Senato attraverso quei colloqui che lei ci ha riferiti. Ma la personale cortesia del senatore Bosco non ci può esimere dal considerare assai grave il gesto compiuto dal Governo, il quale ben poteva presentare questo disegno di legge alla Camera dove non era stata posta la fiducia, dove nessun componente della maggioranza aveva dichiarato di votare la legge per sola disciplina di Gruppo, e dove non era accaduto che sei parlamentari appartenenti alla maggioranza, come è accaduto qui per sei senatori, avessero nello scrutinio segreto votato contro il provvedimento del Governo.

In ciò è la questione politica; e la cosa è grave non solo perchè mette in discussione il diritto di quei parlamentari della maggioranza che allora fecero quelle dichiarazioni o votarono nel modo che si è detto, perchè questo è affar loro, ma anche perchè mette in discussione il diritto del Senato di poter liberamente prendere o non prendere in considerazione un disegno di legge, solo perchè la contingente necessità interna di una coalizione di Governo impone ad un Ministro o al Governo intero un comportamento che tende a violare sistematicamente il Regolamento del Senato.

È già successo questo a proposito del disegno di legge di conversione del decreto sull'IGE; si ripete la stessa situazione oggi, e per uno scopo politico ben preciso.

Per questo, e soprattutto per questo, noi non solo insistiamo nella pregiudiziale, ma crediamo che essa ponga anche una questione morale a tutta l'Assemblea, la quale non può non apprezzare il fatto che, se la pregiudiziale verrà respinta, non soltanto saranno implicitamente sconfessati quei senatori della maggioranza che si comportarono in quel modo quando qui si votò il disegno di legge di conversione, ma sarà dato per pacifico che in ogni momento il Gover-

no, violando il Regolamento delle Camere, possa scegliere la sede che ritiene più opportuna per ripresentare lo stesso provvedimento già bocciato al solo scopo di imporre, con la disciplina politica della maggioranza, l'iter parlamentare che esso ritiene più comodo.

Questa è una questione morale e politica, che sta di fronte a tutto il Senato, e che milita, oltre tutte le altre giustissime ragioni illustrate dal collega Gianquinto, a favore dell'accoglimento della pregiudiziale. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

J A N N U Z Z I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

J A N N U Z Z I . La questione posta dal senatore Gianquinto è una pregiudiziale che riguarda il merito del disegno di legge, cioè se vi sia o no preclusione alla discussione, in virtù del contenuto del disegno di legge. La questione sollevata dall'onorevole Presidente verte su un problema di procedibilità sull'esame della pregiudiziale, per essere stata la questione già decisa in una precedente riunione del Senato. La questione posta dal Presidente è, dunque, preclusiva rispetto alla questione posta dall'onorevole Gianquinto; perciò ritengo di poter fare un fondato richiamo al Regolamento chiedendo a lei, signor Presidente, di decidere o mettere in votazione prima la preclusione alla possibilità che la pregiudiziale Gianquinto sia posta in discussione e soltanto dopo che fosse respinta questa pregiudiziale preclusiva... (*Interruzioni dall'estrema sinistra*). Il mio è un richiamo al Regolamento: il richiamo al Regolamento precede qualsiasi altra discussione e decisione...

Dicevo, dunque, chiedo, signor Presidente, con un richiamo al Regolamento, che ella voglia decidere o mettere in votazione questo punto: può o non può votarsi sulla pregiudiziale posta dal senatore Gianquinto, essendovi una preclusione nata da una precedente decisione del Senato? Questa è la mia precisa e formale richiesta.

P R E S I D E N T E . La sua proposta, senatore Jannuzzi, non è atta ad abbreviare

la discussione. È però perfettamente legittima. Il suo — se ho ben capito — è un richiamo al Regolamento sulla base dell'articolo 69 che dice: « Non possono proporsi, sotto qualsiasi forma, ordini del giorno o emendamenti contrastanti con deliberazioni prese dal Senato precedentemente sull'argomento in discussione ».

JANNUZZI. Mi riferisco all'argomento posto da lei.

PRESIDENTE. Ho letto l'articolo al Senato per sapere quale fosse esattamente il richiamo al Regolamento, che lei ha diritto di fare e che ha la precedenza su ogni altra discussione e votazione.

Darò quindi la parola ad un oratore a favore e ad un oratore contro questo richiamo al Regolamento.

NENCIONI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Lei parla a favore o contro il richiamo al Regolamento?

NENCIONI. Io parlo per un richiamo al Regolamento puro e semplice.

PRESIDENTE. È già in atto un richiamo al Regolamento.

NENCIONI. Un ulteriore richiamo al Regolamento ha la precedenza, signor Presidente.

Ho osservato, quando ho avuto la parola per sostenere la pregiudiziale del senatore Gianquinto, che sostanzialmente essa era un richiamo al Regolamento, precisamente all'articolo 65 in relazione all'articolo 55 del Regolamento stesso. Pertanto, essendo un richiamo al Regolamento, la questione è unica. Non è che si può sdoppiare, nè la questione proposta dal senatore Jannuzzi può avere la precedenza o può essere considerata diversa di quella che è stata proposta.

È stato proposto se si dovesse o non si dovesse discutere, cioè se ci fosse o non ci fosse preclusione: questa è la sostanza ed essa mi sembra che abbia fondamento proprio nel Regolamento stesso. Si deve scende-

re ad esaminare l'identità dei due provvedimenti, l'identità del decreto-legge con il disegno di legge governativo. Abbiamo detto e sostenuto che l'identità esiste perchè la sostanza, a parte le sovrastrutture di necessità o di forma, è identica.

Ora mi sembra, onorevole Presidente, che la questione sia unica e che non ci sia pregiudizialità nella questione proposta dal senatore Jannuzzi. Altrimenti un altro si potrebbe alzare a presentare un richiamo al Regolamento ponendo una pregiudiziale alla pregiudiziale della pregiudiziale che propongo io. In questo modo non finiremmo più. D'altra parte noi riconosciamo alla Presidenza il diritto, in questo caso, di intervenire attraverso il Regolamento con una decisione autonoma di interpretazione del Regolamento stesso. La Presidenza in questo caso ha il diritto di intervenire altrimenti, come ho detto, la discussione non finirebbe più.

TERRACINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TERRACINI. Signor Presidente, proprio riferendomi all'articolo del Regolamento da lei citato a giustificazione della proponibilità del richiamo al Regolamento formulato dal senatore Jannuzzi, mi pare che esso ne dimostri invece chiaramente l'insostenibilità. L'articolo 69 dice infatti: « Non possono proporsi, sotto qualsiasi forma, ordini del giorno o emendamenti contrastanti con deliberazioni prese dal Senato ... ». Ora, una pregiudiziale non è nè un ordine del giorno nè un emendamento. E l'indicazione dell'articolo 69 non è a titolo esemplificativo, ma ha carattere di precisa delimitazione.

La proposta del senatore Jannuzzi mi pare pertanto assolutamente insostenibile. D'altra parte essa è stata formulata in ritardo. Si è già svolta infatti la discussione regolamentare sulla pregiudiziale dell'onorevole Gianquinto. Il senatore Jannuzzi ha dunque, per adoperare la formulazione classica, perso l'omnibus. Per prenderlo avrebbe dovuto chiedere la parola non appena il senatore Gianquinto aveva formulato la sua pregiudiziale, salvo poi valutare la fondatezza e

l'accettabilità del suo richiamo al Regolamento. D'altra parte esso non può essere preso in considerazione anche perchè una pregiudiziale, lo ripeto, non è nè un emendamento nè un ordine del giorno.

Capisco che il senatore Jannuzzi vorrebbe realizzare qui il celebre miracolo del fraticello che, volendo mangiare di venerdì un pollo, prese un pollo e disse: ti battezzo come pesce. E poi se lo mangiò convinto di aver mangiato un pesce. Ma qui non siamo in una accolta di fraticelli ingenui! Abbiamo un Regolamento e il Regolamento parla in maniera chiara.

Ecco perchè, signor Presidente, ritengo che non possa essere accolta la richiesta del senatore Jannuzzi. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, io non mi intendo nè di polli nè di pesci (*ilarità*), però è certo che abbiamo una prassi sicura e copiosa per la quale l'articolo 69 è sempre stato interpretato come una regola da valere per tutte le deliberazioni.

JANNUZZI. Domando di parlare. (*Proteste dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Veramente lei ha già parlato.

JANNUZZI. Desidero chiedere se ella intende mettere ai voti o no la mia proposta. Se intende metterla ai voti, io debbo fare una dichiarazione.

PRESIDENTE. La faccia pure, senatore Jannuzzi.

JANNUZZI. La dichiarazione è questa. Premesso, in contrasto con quello che dice il senatore Terracini, che il richiamo al Regolamento si può proporre in qualsiasi momento e che perciò non ho perso nessun autobus; premesso che la questione è più che fondata perchè il richiamo al Regolamento non è tanto e soltanto all'articolo 69, ma al principio fondamentale che è in tutti i Regolamenti per cui, una volta presa una decisione, essa diventa immodificabile se non è revocata, il che vale anche quando si tratti

di una pregiudiziale; premessi questi due punti, io non voglio intralciare i lavori del Senato e perciò ...

ALBARELLO. È una ritirata strategica!

JANNUZZI. E allora, se è una ritirata strategica, io chiedo che si risolva, signor Presidente, il mio richiamo al Regolamento. D'altronde la mia tesi concorda, signor Presidente, con la sua. È opportuno decidere. (*Commenti dall'estrema sinistra. Applausi dal centro*).

TERRACINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TERRACINI. Onorevole Presidente, mi permetto di chiederle di applicare integralmente l'articolo 69 il quale, nel suo secondo comma, dice: « Il Presidente, data lettura dell'ordine del giorno o dell'emendamento » (lei non può darne lettura poichè qui non esiste nè un emendamento nè un ordine del giorno) « decide inappellabilmente ». Ella non può pertanto rimettere al voto del Senato questa decisione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, io ho capito perfettamente: loro desiderano che sia il Presidente a decidere, perchè questo fa piacere e può essere anche comodo a tutti.

Sta bene, io decido senz'altro nel senso che non ci può essere nessuna preclusione e che pertanto si debba iniziare la discussione del disegno di legge.

È iscritto a parlare il senatore Nencioni. Ne ha facoltà. (*Interruzioni dall'estrema sinistra*).

D'ANGELOSANTE. Domando di parlare per una questione pregiudiziale.

PRESIDENTE. Scusi, per cosa domanda la parola?

D'ANGELOSANTE. Io domando la parola per chiedere che il Senato esprima una propria opinione con voto sulla que-

stione sospensiva che formulo in questi termini: il disegno di legge n. 1067 ...

Scusi, signor Presidente, lei ha già deciso sulla pregiudiziale o sul richiamo al Regolamento?

P R E S I D E N T E . Io ho deciso sul richiamo al Regolamento.

Onorevoli colleghi, mi facciano il piacere, prendano posto, la decisione l'ho presa io e ne assumo tutta la responsabilità.

Io ho dichiarato preclusa la questione pregiudiziale. (*Vivaci interruzioni dall'estrema sinistra*).

B I T O S S I . È un'altra pregiudiziale!

P R E S I D E N T E . È un'altra pregiudiziale, va bene.

T E R R A C I N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Non posso dare la parola a tre persone contemporaneamente.

T E R R A C I N I . Per evitare di cadere in un equivoco io la pregherei rispettosamente di far controllare dallo stenogramma le parole che lei ha pronunciato poco fa. Mi perdoni, lei ha detto che decideva che non c'era preclusione, il che si riferiva evidentemente all'obiezione ...

P R E S I D E N T E . Non c'era preclusione per l'esame del disegno di legge. (*Interruzioni dall'estrema sinistra*).

Onorevoli colleghi, questa è la mia decisione, abbiano pazienza.

T E R R A C I N I . Signor Presidente, lei ha dichiarato letteralmente che secondo lei non c'era preclusione. Il senatore Jannuzzi aveva sollevato il problema della preclusione e lei, con la sua dichiarazione, ha respinto l'eccezione del senatore Jannuzzi, il che significa ... (*Interruzioni dal centro*).

C'è lo stenogramma, onorevoli colleghi, il che significa che il Senato veniva reinvestito della discussione precedente che era quella della pregiudiziale sulla quale è il Senato che deve decidere.

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, io ho preso una determinazione molto precisa che ho anche corredato con successive parole. Ho detto che consideravo preclusa ogni questione ed ogni discussione preliminare e che si dovesse cominciare a discutere il disegno di legge e ho dato anche la parola al senatore Nencioni. (*Interruzioni dall'estrema sinistra*).

Quindi la mia decisione sarà stata felice o infelice ma è stata questa. (*Vivi applausi dal centro. Interruzioni dall'estrema sinistra*).

Senatore D'Angelosante, lei propone un'altra pregiudiziale?

D' A N G E L O S A N T E . Signor Presidente, onorevoli colleghi, a norma dell'articolo 66 del Regolamento ...

T E R R A C I N I . Io sollevo formali riserve su tutto quanto è stato fatto fino a questo momento.

P A J E T T A . Manca giusto che decida l'approvazione, poi ha deciso tutto!

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, prendano posto. Senatore Terracini, io non capisco come lei non voglia ascoltare il mio punto di vista. Io ho deciso favorevolmente, come era mio diritto e mio dovere, sulla questione sollevata dal senatore Jannuzzi. Avendo risolto favorevolmente su di essa, è chiaro che la questione pregiudiziale è preclusa.

T E R R A C I N I . Signor Presidente, io mi inchino a questa sua dichiarazione. Semplicemente desidero ricordare che, poichè ella si era espressa forse in una maniera un po' confusa in precedenza, eravamo autorizzati a ritenere che lei, al contrario, avesse respinto la richiesta di preclusione. C'è il testo stenografico, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . Mi scusi, senatore Terracini, se mi sono espresso male.

T E R R A C I N I . Ecco, è quello che stavo dicendo per spiegare il motivo per il quale noi abbiamo parlato in questo momento.

P R E S I D E N T E . Allora è chiaro che io mi sono espresso male, e me ne dolgo.

Il senatore D'Angelosante ha facoltà di parlare.

D'ANGELOSANTE . Io propongo, signor Presidente e onorevoli colleghi, a norma dell'articolo 66 del Regolamento, la questione sospensiva: che cioè, in ordine ai due disegni di legge che il Senato deve esaminare e sui quali la 1ª e la 10ª Commissione hanno condotto esame congiunto, vale a dire il disegno di legge n. 2067 e il disegno di legge n. 2068, il primo d'iniziativa governativa e il secondo d'iniziativa parlamentare dei senatori Nencioni ed altri, non possa discutersi sul disegno di legge n. 2067, quello d'iniziativa governativa, fino a quando non sia stato deciso il disegno di legge n. 2068. In questi termini, pongo la questione sospensiva ...

P R E S I D E N T E . Guardi che è già risolto il problema, se mi permette.

D'ANGELOSANTE . No, e ci arrivo, signor Presidente. Secondo me non è risolto.

La questione che io pongo trova il suo fondamento nella pregiudizialità di contenuto del disegno di legge n. 2068 su quello n. 2067.

Devo fare due osservazioni preliminari. La prima è che, poichè anche il nostro Gruppo, ad opera del collega Bitossi, aveva presentato un identico disegno di legge, che la Commissione non ha inteso prendere in considerazione in quanto non le era stato ancora assegnato dalla Presidenza, noi sosteniamo questa tesi da un punto di vista oggettivo, perchè, cioè, il contenuto della proposta di iniziativa parlamentare l'abbiamo già fatto nostro, e senza alcun riferimento ai Gruppi presentatori del disegno di legge del quale qui si discute.

La seconda questione, signor Presidente, se non sbaglio, è quella che ella mi ha posto in questo momento: che, cioè, il senatore Nencioni ha praticamente trasformato il suo disegno di legge in un emendamento al disegno di legge governativo, onde il testo della sua proposta viene a collocarsi materialmente prima del disegno di legge n. 2067; e poichè il suo disegno di legge è costituito di

un unico articolo, si tratterebbe di anteporre ai cinque articoli del disegno di legge di iniziativa governativa l'unico articolo del disegno di legge Nencioni.

Secondo me, se questo può valere nella discussione di merito, in questa fase non può esserci assolutamente opposto. Noi siamo tenuti, a meno che l'Assemblea col suo voto non esprima avviso contrario, ad esaminare i testi legislativi così come sono stati sottoposti al nostro esame dalle Commissioni competenti. Io ricordo solo a me stesso, signor Presidente, che nella relazione del collega Torelli si dà atto che la 1ª e la 10ª Commissione hanno esaminato entrambi i disegni di legge e conclude, quella relazione, in ordine all'esame del disegno di legge numero 2068, con queste parole: « Per questi motivi le Commissioni hanno espresso parere contrario all'approvazione del disegno di legge n. 2068 », il che vuol dire che oggi noi dobbiamo approvare o respingere il disegno di legge n. 2068. Si potrà non accettare ciò che noi sosteniamo, che cioè bisogna discutere il disegno di legge n. 2068 prima del disegno di legge n. 2067; si potrà non accettare quello che noi sosteniamo che cioè, anche se fosse approvato il disegno di legge numero 2067, non si risolverebbe la questione posta dal disegno di legge n. 2068.

Ma rimane fuori dubbio, signor Presidente, che dobbiamo decidere sull'accettazione o sul rigetto del disegno di legge n. 2068; il più che si può concedere è che, in ipotesi, una volta approvato il disegno di legge numero 2067, si ritenga assorbito e precluso l'esame dell'altro.

Non appartiene più all'iniziativa personale del collega Nencioni, trasformando in emendamento il suo disegno di legge, la possibilità di ritirarlo. Il disegno di legge — proprio lei signor Presidente lo ricordava poc'anzi — preso in considerazione dall'Assemblea che ha approvato l'urgenza, discusso dalla 1ª e dalla 10ª Commissione ed ora presentato al nostro esame in forma congiunta con l'altro disegno di legge, è preceduto da una relazione che li esamina tutti e due, da una relazione che conclude — ripeto — con la proposta di non approvare il disegno di legge n. 2068. Il destinatario della proposta delle

due Commissioni è l'Assemblea, non è il senatore Nencioni; non spetta più a lui accettare o respingere il proprio disegno di legge, in quanto di sua proposta, ma spetta alla Assemblea. Poichè il testo che ci vincola in questo momento è il testo del disegno di legge e non il testo dell'emendamento, io sollevo questione sospensiva chiedendo che il disegno di legge n. 2068 sia esaminato prima del disegno di legge n. 2067. Secondo noi la cosa è perfettamente possibile, signor Presidente, perchè quello che hanno fatto le due Commissioni, 1ª e 10ª, fino a questo momento, come quello che fanno tutte le Commissioni quando esaminano insieme più testi di proposte di legge, pur presupponendo un giudizio preliminare di connessione tra i due strumenti, non contiene una decisione formale di connessione. Io vorrei dire cioè, a questo punto, che si parla impropriamente di abbinamento tra i due disegni di legge, in quanto il nostro Regolamento prevede solo tre possibilità e tre forme di abbinamento: all'articolo 94, prevede l'abbinamento delle petizioni e dei disegni di legge; all'articolo 107 prevede l'abbinamento delle interpellanze; all'articolo 111 prevede l'abbinamento delle mozioni; per cui due disegni di legge non possono essere abbinati. Dico questo, perchè non vorrei che mi si opponesse che si è formato una specie di giudicato, che cioè esiste una preclusione sull'ordine dei lavori, avendo la Commissione esaminato prima il disegno di legge n. 2067 e poi il disegno di legge n. 2068 e avendoli sottoposti al nostro esame in quest'ordine. Questo giudicato, questa preclusione non si sono formati per il motivo che il Regolamento non prevede una declaratoria formale di connessione, che va sotto il nome di abbinamento, se non per le petizioni, per le mozioni e per le interpellanze: non la prevede assolutamente per i disegni di legge.

Quindi, quando noi troviamo all'ordine del giorno il disegno di legge n. 2067 e il disegno di legge n. 2068, siamo unicamente vincolati, come dicevo prima, a discuterli contestualmente e non a discutere prima il disegno di legge di iniziativa governativa e poi l'altro. Secondo me, l'Assemblea è sovrana e libera nel decidere se debbasi discutere

prima il disegno di legge n. 2067 o prima il disegno di legge n. 2068.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, le Commissioni che hanno esaminato questi testi, a mio giudizio, hanno seguito l'ordine che risulta dai testi per due ragioni: innanzitutto per il criterio cronologico, in quanto che il disegno di legge n. 2067 porta un numero anteriore rispetto al disegno di legge n. 2068, anche se i due strumenti sono stati presentati lo stesso giorno. Si tratta di un criterio meramente esteriore e formale, che o ha valore assoluto e generale o non ne ha alcuno, per cui, se valesse questo principio, noi potremmo discutere solo il disegno di legge n. 2067 e dovremmo rinunciare a discutere il disegno di legge n. 2068. Però, signor Presidente e onorevoli colleghi, contro il principio *prior in tempore potior in iure*, se così si può dire, contro cioè il principio della priorità puramente cronologica, sta una serie imponente di precedenti di questa stessa Assemblea. Non più di un mese fa, in sede di 1ª Commissione, abbiamo sostenuto una battaglia per stabilire su quale dei cinque disegni di legge di riforma del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza la Commissione dovesse discutere prima. E la Commissione ha scelto il disegno di legge n. 1773, antepoendolo ai disegni di legge, di gran lunga precedenti, recanti i nn. 566, 130, 854, 1663, 1685. Quindi il criterio cronologico di presentazione non ha alcun valore. Io vorrei che su queste questioni ci si pronunciasse perchè non riguardano solo la materia che stiamo discutendo, ma il contenuto politico dei diritti dell'Assemblea e dei diritti della minoranza e dell'opposizione.

Secondo me, invece, il criterio che è prevalso alla prima Commissione sul testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e che prevale qui o che si vuol far prevalere qui è un altro, ed è precisamente un criterio di pregiudizialità, direi, soggettiva: allorchè il proponente del disegno di legge è il Governo, il disegno di legge governativo passa avanti a tutti, lo si discute prima di ogni altro, senza tener conto di alcun criterio obiettivo di pregiudizialità logica, di pregiudizialità po-

litica, giuridica o legislativa. Basta che sia del Governo e passa avanti agli altri.

Ora, sarebbe il caso che su questa materia che finora è stata sempre risolta *de plano*, senza alcuna discussione specifica, il Senato dicesse qualcosa, perchè, a mio parere, non appartiene alla maggioranza questo diritto che le si riconosce. È vero che la maggioranza ha assolutamente diritto a una finale e concreta prevalenza nella decisione di merito, ma non si può riconoscere alla maggioranza il diritto di una preventiva e generale priorità di esame dell'iniziativa governativa su quella parlamentare. Non esiste, per affermare questo criterio, alcuna fondamento nè nella norma regolamentare nè esiste altra qualsiasi giustificazione.

Signor Presidente, giorni fa lei ha richiamato i senatori per la loro assenza. Io credo che sia peggiore dell'assenza il comportamento dei colleghi della maggioranza che fingono di non sentire e tendono praticamente ad impedire che si vada avanti in questa discussione. Ci vuole un minimo di rispetto reciproco.

A J R O L D I . Ma abbiamo già capito.

D' A N G E L O S A N T E . Lei non ha capito. Lei non ha capito nemmeno in Commissione. Se c'è uno che non capisce queste cose è lei, che non le ha mai capite.

A J R O L D I . Dovete avere un po' di riguardo anche voi.

D' A N G E L O S A N T E . E anche se lei le avesse capite, io non ho capito che lei ha capito.

Io dicevo che non si può riconoscere al Governo e alla maggioranza questo diritto di generale e permanente priorità nell'esame dei suoi disegni di legge. Questo, sul piano formale. Sul piano sostanziale e politico, poi, tale criterio è ingiusto e concorre a determinare quella distorsione delle funzioni dell'istituto parlamentare che tutti, con preoccupazione o con soddisfazione, rilevano.

Si parla di scarse realizzazioni del Parlamento, di assenze, di una serie di difetti che malevoli osservatori vanno in questi giorni

denunciando. Il senatore Gava ci ha intrattenuto sul criterio della delegificazione. Si fanno molte proposte; ma la crisi, o le sfasature, non sono dell'istituto in quanto tale, e nemmeno derivano dai rapporti tra il Parlamento e gli altri organismi nei quali l'attuale società politica si articola; quello che decide è quello che sta accadendo qui questa mattina, cioè il fatto che quello che dice l'opposizione non conta nulla, e conta solo quello che dite voi, e l'opinione della minoranza non è tenuta in alcuna considerazione.

Non che debba prevalere nel merito, perchè la maggioranza siete voi e non siamo noi; ma, se non si stabilisce un giusto rapporto tra le vostre posizioni e le nostre, questo non è più un Parlamento. I diritti della maggioranza si realizzano *ex post*, con la sua naturale prevalenza nelle decisioni, ma ad esse non spetta alcuna prevalenza generale e preliminare, che invece le viene accordata, con la conseguenza che nel Parlamento viene meno la possibilità di effettivo contrasto di posizioni, assegnandosi *a priori* una collocazione sempre meno efficace alle tesi della minoranza, e addirittura togliendo arbitrariamente effetto a decisioni che, proposte dalle opposizioni, furono poi assunte dalla maggioranza.

Non siete sempre voi la maggioranza. A volte capita che voi siate la minoranza, come è capitato per il disegno di legge di conversione del decreto-legge sui previdenziali. In quel caso siete diventati minoranza; però avete voluto imporre — e ci siete riusciti — con violazione del Regolamento, che si tornasse su quella decisione, e, in virtù della disciplina vostra di partito e di maggioranza, che si desse una soluzione diversa ed opposta al problema.

In questo modo si distrugge il Parlamento, in questo modo si rende inutile e vacuo il Parlamento, in questo modo voi assumete la grave responsabilità nei confronti di tutti coloro i quali, per ragioni che io mi auguro siano diverse dalle vostre, vogliono che il Parlamento finisca e vogliono che lo Stato sia diretto con l'efficienza e la capacità dei consigli di amministrazione delle grandi aziende: un'efficienza e una capacità che riposano sulla natura dei fini perseguiti. Non

a caso, proprio da parte della stampa che più attacca il Parlamento per le assenze e per la sua incapacità di risolvere i problemi, non si dà nessun risalto e nessuna notizia tutte le volte che qui dentro si discute e si contrasta; e si mira a presentare al Paese il Parlamento come un organismo che ha il solo compito di aderire rapidamente, senza perdere tempo, alle decisioni del Governo, per cui merita sfiducia, disprezzo e condanna tutte le volte che non adempie a questo ufficio. Quando invece svolge quello che è il suo compito, di discutere, di presentare un contrasto tra le avverse posizioni, allora questa stampa, che dice che il Parlamento non funziona, ignora completamente tutto ciò.

Noi vi chiediamo, onorevoli colleghi della maggioranza, non di approvare il disegno di legge del senatore Nencioni, che è lo stesso del senatore Bitossi non preso in considerazione dalla Commissione perchè non ancora assegnato alla Commissione stessa; è vostro diritto, non possiamo disconoscerlo, respingere questo disegno di legge. Noi vi chiediamo di volere onestamente seguire ciò che vi diciamo per dimostrarvi che non potete esaminare il disegno di legge governativo, se prima non avete risolto la questione posta dal disegno di legge Nencioni, una volta sgombrato il campo dal criterio di pregiudizialità soggettiva, dal presupposto, cioè, che solo perchè il Governo ha presentato quel disegno di legge voi avete il diritto di discuterlo prima.

Vediamo adesso, oggettivamente, se abbia la precedenza il disegno di legge Nencioni o il disegno di legge governativo. Vediamo se esiste una pregiudizialità tra il disegno di legge 2068 e il disegno di legge 2067 e se questa pregiudizialità può essere fatta valere con il richiamo all'articolo 66 del Regolamento.

Noi sosteniamo che esiste una pregiudizialità logica e politica, giuridica e legislativa tra il disegno di legge n. 2068 e il disegno di legge n. 2067; l'esistenza di tale rapporto tra le due normative non è dubitabile, mirando il disegno di legge governativo ad adeguare determinate situazioni giuridiche soggettive ad una norma giuridica. Si parte cioè dalla declaratoria della Corte dei conti, la

quale sostenne non conforme a legge il trattamento economico o alcune parti del trattamento economico dei previdenziali; la legge alla quale la declaratoria della Corte dei conti faceva riferimento, sostenendo che quel trattamento non vi era conforme, era l'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale n. 722 del 1945. Il disegno di legge n. 2068, invece, vi invita a ritenere con legge di interpretazione autentica che l'articolo 385 del testo unico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, ha abrogato per intero il decreto legislativo luogotenenziale n. 722 del 1945. Ora, nemmeno chi è cieco può non vedere che in tanto si può discutere il disegno di legge governativo, il quale stabilisce dei criteri per adeguare il trattamento economico dei previdenziali all'articolo 14, in quanto si sia deciso che quell'articolo 14 è ancora in vigore e non è stato abrogato. Infatti, se fosse stato abrogato, non vi sarebbe più la possibilità di stabilire un qualsivoglia rapporto di non conformità con esso.

Ciò è elementare e, vorrei dire, indiscutibile. Come possiamo noi ritenere che dobbiamo applicare l'articolo 14 se prima non abbiamo deciso che questo articolo 14 è ancora in vigore? È chiaro che, se si dovesse decidere che l'articolo 14 non fa più parte dell'ordinamento, perchè esso è stato tacitamente o espressamente abrogato dalla norma successiva, cadrebbe il presupposto della nota declaratoria di non conformità alla legge di taluni aspetti del trattamento economico del personale degli istituti previdenziali, che trova la sua norma di riferimento nell'articolo 14; ed è di questo perciò che bisogna discutere prima.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, in questa sede non si può entrare nel merito, tuttavia si deve rilevare che, a proposito della interpretazione autentica, l'argomentazione del collega Torelli, relatore del disegno di legge, secondo noi non risolve il problema. Il relatore si pone il problema di escludere che in effetti l'articolo 385 del testo unico approvato col decreto presidenziale n. 3 del 1957 abbia abrogato l'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale n. 722 del 1945. Ma questa tesi non è fonda-

ta, perchè l'interpretazione autentica ha carattere indiscutibilmente autoritativo e costituisce sempre la posizione di una norma nuova. Si tratta di vedere solo se il Parlamento intende, ora per allora, interpretare l'articolo 385 come abrogativo dell'articolo 14 della 722.

Ne deriva che, in definitiva, l'interpretazione autentica può, senza che lo strumento attraverso il quale essa si esplica perda la sua qualifica di legge interpretativa, decidere in ipotesi su una legge che è anche chiara; non è necessario che la legge sia oscura, che l'interpretazione sia dubbia. Può esserci legge chiara, interpretazione chiara, e tuttavia può sopravvenire una legge interpretativa. A noi non sembra che qui si tratti di questo, cioè a noi sembra che in effetti l'abrogazione ci sia stata. Ma anche se ciò si potesse disconoscere, la legge interpretativa non perderebbe la sua efficacia.

Il relatore si attarda a dimostrare che l'interpretazione giurisprudenziale sulla questione in discussione era chiara e non controversa, e cita in proposito due decisioni del Consiglio di Stato. Ma, a parte l'opinabilità di tale sua affermazione, ancorchè essa rispondesse a verità, rimarrebbe giuridicamente e politicamente priva di influenza. Infatti presupposto della legge interpretativa non è che vi siano divergenze di interpretazione in atto, perchè il legislatore può, di fronte a una legge che non sia chiara, sentire il bisogno di un'interpretazione autentica, prima che esse si verificano e appunto per prevenirle. Non solo, ma la legge interpretativa rimane tale anche a fronte di una interpretazione scientifica univoca. Per concludere, signor Presidente e onorevoli colleghi, interpretazione autentica e interpretazione scientifica sono istituti distinti, l'una costituendo una manifestazione di volontà che si estrinseca in un comando, l'altra un'operazione logica. E questi sono i due concetti che il relatore confonde.

Per cui, premesso che a nostro avviso la abrogazione c'è stata, si tratta di accertare se il Parlamento voglia ritenerla avvenuta ora per allora, ed è evidente che tale volontà del Parlamento deve essere espressa prima dell'altra che, adeguando situazioni giuridi-

che soggettive alla norma abrogata, la ritiene invece vigente. Una tale priorità o pregiudizialità è indiscutibile. Essa può desumersi dall'articolo 73 del Regolamento del Senato, relativo all'ordine di votazione degli emendamenti. Non è dubbio che il disegno di legge n. 2068 ha efficacia soppressiva del decreto legislativo luogotenenziale del 1945, mentre il disegno di legge n. 2067 opera solo delle aggiunte, ne presuppone e convalida la esistenza.

Per concludere, la pregiudizialità non è solo logica ma anche giuridica e legislativa. Infatti, mentre approvando il disegno di legge n. 2067 non è risolta la questione posta dal disegno di legge n. 2068, non è vera la reciproca; cioè, se noi approviamo il disegno di legge n. 2068 abbiamo definitivamente chiuso la questione, ma se approviamo il disegno di legge n. 2067 rimane aperto il problema sollevato col disegno di legge n. 2068. Il disegno di legge d'iniziativa governativa, infatti, riconosce come esistente e vigente il decreto legislativo luogotenenziale n. 722 del 1945 e in ciò nulla aggiunge a precedenti analoghi erronei riconoscimenti. È il relatore stesso a ricordare il richiamo all'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale contenuto nella legge 27 maggio 1959, n. 324. Ma serve forse ciò a rendere improponibile e illegittima la legge interpretativa che risolve il problema dell'abrogazione della normativa del 1945? No, onorevoli colleghi. Lo stesso relatore non perviene a questa conclusione. Invece, approvando la legge interpretativa dell'abrogazione, noi risolviamo definitivamente la questione.

Ripeto, non è questione di merito.

Il Senato, nella sua sovranità ed autonomia, approvi o respinga, ma decida in conformità al diritto, alla logica e al giusto rapporto tra maggioranza e minoranza, che il disegno di legge n. 2068 precede il 2067.

Onorevoli colleghi, ho finito. Può essere che vi faccia comodo nascondervi dietro il decreto legislativo n. 722 che rappresenta una barriera, l'unica barriera arretrata alla libera contrattazione sindacale; può essere che vi faccia comodo al fine di esercitare quell'azione di compressione sui salari e sul-

le retribuzioni alla quale si riduce la vostra politica di piano. Vi fa senz'altro comodo, perchè finora, quando siete andati dai lavoratori, dagli operai, dagli impiegati, dai dipendenti a parlare della vostra politica dei redditi, quando siete andati dalle vostre organizzazioni sindacali a tentare di convincerle della bontà della vostra politica economica, non ci siete mai riusciti. Invece, una legge precostituzionale, forse anche incostituzionale, vi dà un argomento che vi permette di dire: non siamo noi, è la legge che ci costringe a dirvi di stare buoni, perciò statevi buoni; non siamo noi, è la Corte dei conti che lo vuole, rispettiamo la legge e rispettiamo la Corte dei conti.

Ma molte altre cose, onorevoli colleghi, ha detto la Corte dei conti. Ha detto per esempio cose assai interessanti sulla situazione della Federconsorzi e voi ieri sera alla Camera avete stracciato le osservazioni della Corte dei conti. (*Interruzioni dal centro*).

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, non cerchiamo l'incidente!

D'ANGELOSANTE . Signor Presidente, io concludo. Questo comportamento è la riprova che nessuna garanzia formale dei diritti dell'opposizione è riconosciuta dai colleghi della maggioranza; è la riprova che essi credono di poter ripetere solo da se stessi e dalla propria preponderanza numerica un potere senza limiti. Noi non la pensiamo così, noi combattiamo contro questa situazione, noi forse siamo degli ingenui, ma insistiamo nel chiedervi che si decida la questione sospensiva da noi proposta, ritenendo che, per motivi di pregiudizialità, il disegno di legge n. 2068 si deve discutere prima del disegno di legge n. 2067. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Quel che abbiamo predisposto corrisponde perfettamente nella sostanza a tutto quello che lei desidera. Noi ci siamo trovati di fronte a due disegni di legge sulla stessa materia e ad un'unica relazione e, come sempre si fa, procediamo ad un'unica discussione. È chiaro che, quando si arriverà alla votazione, avrà la precedenza la materia del disegno di legge nu-

mero 2068 sul disegno di legge n. 2067. (*Interruzioni dall'estrema sinistra*).

Infatti il senatore Nencioni, rendendosi conto di questo, ha presentato degli emendamenti in sostituzione del suo disegno di legge, emendamenti che saranno esaminati per primi. Comunque, qui non si tratta di sospensiva od altro, qui si tratta più semplicemente di inversione dell'ordine del giorno. Se lei ci tiene per questioni di forma particolare a mantenere la sua proposta, se non si accontenta della sicurezza matematica che tutto il complesso del disegno di legge numero 2068 verrà votato prima del disegno di legge n. 2067, se non si accontenta di ciò, non ho da fare altro che mettere in votazione l'inversione dell'ordine del giorno; cioè passare alla discussione del disegno di legge n. 2068 prima della discussione del disegno di legge n. 2067. Questa è una decisione che spetta all'Assemblea.

Semplifichiamo le cose, se ne siamo capaci.

D'ANGELOSANTE . A mio parere l'Assemblea deve votare quello che ho richiesto; naturalmente può anche respingere la mia proposta.

P R E S I D E N T E . Non si tratta di una proposta di sospensiva, ma di una inversione dell'ordine del giorno.

D'ANGELOSANTE . No, stanno allo stesso punto dell'ordine del giorno sotto il numero 1.

P R E S I D E N T E . Ma il primo ha un numero pregresso perchè è il 2067, l'altro è il 2068.

Non capisco la sua eccezione; se vogliamo fare questioni di lana caprina, possiamo restare a discutere fino a mezzanotte. Il senatore D'Angelosante desidera che il disegno di legge n. 2068 si discuta in precedenza al 2067, è l'Assemblea che deve decidere. (*Interruzione del senatore D'Angelosante*).

Lo riconosciamo tutti che il disegno di legge n. 2068 è più drastico, totale e completo; è chiaro che il suo contenuto sarà votato prima, ma non facciamo questioni di forma.

Onorevoli colleghi, dovrei ora mettere ai voti la proposta del senatore D'Angelosante di discutere e votare prima il disegno di legge n. 2068 e poi quello n. 2067.

G A V A . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G A V A . Sono contrario, signor Presidente, all'inversione dell'ordine del giorno, perchè non recherebbe nessuna utilità. Se lo stesso presentatore del disegno di legge n. 2068 ha ritenuto di avvalersi del diritto di emendamento che introdurrebbe nella discussione del disegno di legge n. 2067 l'integrale normativa da lui proposta, mi sembra non ci sia ragione, a questo punto, per l'inversione dell'ordine del giorno. Dichiaro quindi che il nostro Gruppo voterà contro l'inversione stessa.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'inversione dell'ordine del giorno proposta dal senatore D'Angelosante. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvata.

Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore Nencioni. Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, onorevoli colleghi, voglio pregiudizialmente dare all'Assemblea una spiegazione, sia pure telegrafica... (*Numerosi senatori escono dall'Aula*).

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, prendano posto! Non comprendo questo modo di comportarsi, si perdonano le buone maniere ogni minuto. Evidentemente la discussione generale non interessa.

N E N C I O N I . Sono state convocate numerose Commissioni, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . Va bene, parli pure, senatore Nencioni.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto dare

una spiegazione sul comportamento del nostro Gruppo il quale ritiene pregiudiziale la discussione del disegno di legge n. 2068, che ha presentato, per ragioni attinenti esclusivamente al merito della questione che oggi ci interessa. E il nostro silenzio, di fronte ad una presa di posizione del Gruppo comunista, potrebbe essere interpretato come atteggiamento contrario alla sostanza. Noi abbiamo votato la cosiddetta pregiudiziale presentata, l'abbiamo votata perchè abbiamo condiviso e condividiamo la sostanza del problema. Ma una cosa è la sostanza e una cosa è la forma e soprattutto la procedura. Noi abbiamo sempre dimostrato di dare una grandissima importanza, proprio per la tutela dei diritti delle minoranze, alla procedura e siamo sensibilissimi quando si tiene in non cale il contenuto di una norma regolamentare dalla quale scaturiscono i diritti proprio della minoranza, perchè la maggioranza ha il diritto che scaturisce dal numero e molto spesso infrange il Regolamento e la Costituzione.

Secondo il nostro Regolamento e secondo la prassi, quando diversi disegni di legge d'iniziativa governativa o parlamentare sono presentati, la Commissione competente li esamina e propone all'Assemblea un testo ed è su quel testo che l'Assemblea deve decidere, e non sui singoli testi dei disegni di legge presentati.

Ecco la ragione per cui noi, nel rispetto del Regolamento, di fronte al testo presentato dalla Commissione, abbiamo proposto un emendamento.

Naturalmente, in sede di esame degli emendamenti, il nostro disegno di legge, nella sostanza se non nella forma, avrà l'onore di una discussione ampia. Ecco la ragione per cui abbiamo scelto questa via. Siamo di fronte ad un problema complesso di sostanza e di procedura che impone alcune scelte. Noi non abbiamo interesse a boicottare la discussione, abbiamo invece tutto l'interesse a vedere le nostre ragioni di sostanza accolte.

Onorevoli colleghi, sono veramente dolente che la riunione corale delle Commissioni permanenti non permetta ai colleghi anche del nostro Gruppo di essere presenti a questa discussione e mi auguro che

questa questione venga risolta una volta per tutte. Non è concepibile infatti, anche di fronte, onorevole Presidente, alle critiche da parte della stampa ai lavori delle Assemblee che durante discussioni solenni in Aula, ed in particolar modo quando in Aula si discutono questioni di grande rilievo, le Commissioni siano riunite, Commissioni nelle quali si discutono questioni anche di grande rilievo. Poichè il dono dell'ubiquità non appartiene a nessuno, ad eccezione di entità superiori, al di fuori di noi, è naturale che si verificino questi spettacoli di poco interesse formale, che hanno invece una ragione diversa, perchè tutti i colleghi sono impegnatissimi nelle varie Commissioni (finanze e tesoro, esteri, interno, lavori pubblici, istruzione) dove si discutono gravi problemi e dove, tra le altre cose, si sta esaminando il bilancio dello Stato. È una questione che io sottolineo alla Presidenza, perchè sarebbe veramente opportuno che si evitasse questa contemporaneità, onorevole Presidente, almeno quando vi sono discussioni di un certo rilievo. Infatti non è concepibile che tra una, due o tre ore i componenti dell'Assemblea vengano a votare un disegno di legge, per un impegno che scaturisce dalla loro qualità di componenti dell'Assemblea, senza aver partecipato, non per loro colpa, passivamente o attivamente alla discussione generale o alla discussione dei singoli articoli. Ora, questa che noi esaminiamo è una questione di grande rilievo e ha già avuto l'onore di una discussione in sede di conversione di quel decreto-legge che è stato respinto da questa Assemblea. Identica è la sostanza, identici sono i fini: vi è

solo una diversità, quella che probabilmente legittimava, onorevole Ministro, la presentazione di un disegno di legge, cioè la necessità da parte del Governo di proporre la regolamentazione di quei rapporti rimasti non regolamentati in seguito alla reiezione del decreto-legge. Pertanto legittima è stata l'azione della Presidenza quando ha recepito il disegno di legge governativo, poichè la Presidenza sarebbe venuta meno ad una norma non regolamentare, ma ad una norma costituzionale. Si tratta di una questione che è stata fatta anche dinanzi all'altro ramo del Parlamento. Quando il Presidente del Consiglio ha ritenuto — e questo è molto importante — a torto di dover sanare la responsabilità sua e del Governo, sancita dalla Costituzione, per aver presentato un decreto-legge che il Parlamento poi ha respinto, il Presidente del Consiglio ha esposto una curiosa tesi dicendo che la responsabilità si esauriva dal momento che la Costituzione della Repubblica prevede che, di fronte a questo infortunio politico e procedurale, il Governo debba presentare un disegno di legge per regolare i rapporti che sono rimasti non regolati. Errore di interpretazione, vorrei dire di lettura, della norma costituzionale, poichè la norma costituzionale recita così: « Le Camere » — non il Governo — « possono regolare con legge » — cioè con procedimento legislativo normale — « i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti ». Pertanto vi era un preciso dovere da parte del Potere legislativo di regolamentare i rapporti rimasti non regolamentati in seguito alla reiezione del disegno di legge.

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

(Segue N E N C I O N I) . Sarebbe stato opportuno, a mio avviso, per rispettare la sostanza e la forma, e per rispettare la norma che scaturisce dall'articolo 55 del Regolamento, se non si volevano o non si potevano rispettare i termini dei sei mesi, presentare un disegno di legge-delega e un di-

segno di legge ordinario per la regolamentazione dei rapporti rimasti non regolati.

Onorevoli colleghi, dopo questa precisazione scendiamo all'esame del disegno di legge governativo e di quello che noi abbiamo avuto l'onore di presentare e che riteniamo sia più rispondente al diritto vigen-

te, che regola i rapporti oggetto di esame.

Noi abbiamo scelto la via maestra, al di fuori delle tortuosità governative e al di fuori di una questione subdola (mi si permetta di esprimermi così, al di là di qualsiasi offesa). Si cerca di tutelare determinati specifici interessi, che possono essere ritenuti anche legittimi, ma attraverso l'ipocrisia di un disegno di legge che ha ben altri scopi. Vi è in questo momento la pressione di una categoria per la sua dinamica salariale e retributiva; vi è una pressione che è stata respinta dal Ministro del tesoro per asserite ragioni di bilancio; vi è questa spada di Damocle che pende — e mi riferisco alla categoria degli statali — sulle possibilità dell'attuale Governo e sulla rigidità del bilancio dello Stato, sempre più anchilosato, sempre più asfittico, sempre più rigido sino a raggiungere l'impotenza.

Ebbene, di fronte a questa spada di Damocle, chi è che deve fare le spese? Si comprende, signori del Governo, che le questioni possono essere di grave momento e di difficile risoluzione; si comprende che vi possono essere delle questioni che apparentemente non si possono risolvere con facilità, come quella dell'elasticità del bilancio, per venire incontro alle pressanti richieste delle categorie. Ma non si ha il diritto in questo caso di sacrificare un'intera categoria, per risolvere un problema di Governo, quando ben altre responsabilità di dissipazione del denaro pubblico si riscontrano in un'azione perplessa e contraddittoria iniziata or sono quattro anni dal Governo che si contraddistingue con la formula di centro-sinistra.

Fummo facili profeti quando da questi banchi noi mettemmo il Governo di fronte alle proprie responsabilità, affermando che la dilatazione della spesa avrebbe portato ineluttabilmente ad una rigidità di bilancio e a dover respingere delle richieste, anche legittime, per l'impossibilità colpevole di farvi fronte e avrebbe presentato al Paese delle questioni veramente gravi, non risolte e non risolvibili. Fummo definiti profeti del malaugurio, fummo definiti « cassandre » ed indicati come procellarie, perchè allora facemmo presente, ed era una cosa faci-

le ed intuitiva, che, attraverso la dilatazione delle spese correnti e con la prospettiva di riforme di struttura che avrebbero assorbito tutte le possibilità di bilancio, si sarebbe arrivati alla situazione in cui purtroppo oggi siamo.

Noi siamo stati i primi a dirlo qua dentro, e gli atti parlamentari sono a testimoniarlo; noi l'abbiamo proposto non come *flatus vocis*, ma attraverso una mozione che fu presentata dall'intero Gruppo, che contiene questo monito per il Governo. Da parte del Governo ci fu risposto che non eravamo nel giusto, che non avevamo esaminato la situazione economica con la dovuta ponderazione, che la situazione di bilancio era brillantissima e che la dilatazione delle spese pubbliche non era un fatto compiuto.

Oggi, da poco più di un anno, il ministro Colombo va ripetendo la necessità di frenare le spese correnti, di rinsanguare il bilancio dello Stato, di non far fronte a richieste perchè non vi sono le possibilità di accoglimento. Oggi, venendo al caso che ci interessa, sono i previdenziali che dovrebbero fare le spese di una politica dissennata da parte del Governo; e allora, se fosse così, onorevole Ministro, non sarebbe stato opportuno porre la questione nei suoi giusti termini senza riesumare dalle nebbie del tempo una disposizione che è incompatibile — anche se fosse viva, vitale e inserita nel nostro ordinamento giuridico positivo — col sistema costituzionale, con i diritti delle categorie, col sistema che ha fornito una scelta nel 1948, cioè tre anni dopo che tale legge è stata emanata? È una disposizione legislativa che non ha senso ed io sono certo (anche se questa Assemblea non vuole arrivare al riconoscimento dell'inefficacia, dell'inesistenza o della incostituzionalità di tale norma) che la Corte costituzionale non possa prendere un atteggiamento diverso, quando coloro che si sono visti lesi nei loro diritti avranno fatto ricorso alla Corte costituzionale stessa, per risolvere definitivamente la questione, e accolga la nostra proposizione, quello che scaturisce dal nostro disegno di legge e quello che ha formato oggetto di discussione in quest'Aula quando si è trattato di risolvere il problema suscitato

dal disegno di legge di conversione in legge del decreto governativo riflettente questi rapporti.

Onorevoli colleghi, in linea subordinata noi abbiamo proposto — e spiegherò perchè in linea subordinata — l'interpretazione autentica della norma contenuta nell'articolo 385 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, della n. 3 del 1957. Dico in via subordinata, di fronte all'ipotesi che il decreto legislativo 25 giugno 1944, n. 151, abbia illuminato di legittimità il famoso decreto n. 722 del 1945 e nell'ipotesi che il decreto n. 722 non sia caduto nel nulla nel nostro diritto positivo, per la mancata conversione in legge al ritorno alla normalità, perchè — è un errore veramente banale, e lo dimosteremo — non contemplato nella norma contenuta nella XV disposizione finale della Costituzione, in questo caso transitoria, nè contemplato nella legge 5 marzo 1949, n. 178, che riportò alla normalità, convertendo comunque tutti i decreti legislativi luogotenenziali e i decreti-legge che erano stati posti in essere attraverso le norme scaturite dalla cosiddetta Costituzione provvisoria, la Costituzione di Salerno, posta dal decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, modificato dal decreto legislativo n. 98 del 1945.

Onorevoli colleghi, il relatore nella sua relazione, che ripete la relazione presentata sul decreto-legge, si limita ad una osservazione che ho definito — e lo ripeto e lo sostengo — banale. Nessuno può disconoscere, onorevole Ministro, che la questione della sopravvivenza, al ritorno alla normalità, dei residui legislativi scaturiti nel periodo di frattura del diritto abbia fatto versare fiumi di inchiostro e nessuno può negare che tutti i più valenti e autorevoli giuristi abbiano a lungo meditato e dato il frutto delle loro meditazioni alle stampe. Non vi è magistrato di alto rilievo, non vi è costituzionalista di fama, a illustrazione del diritto pubblico italiano, che non abbia sentito il dovere di esaminare a fondo tale questione, che non abbia sentito il dovere di esprimere obiettivamente la sua valutazione su tale questione al di fuori del clima poli-

tico, al di fuori degli interessi o delle giustificazioni di carattere politico.

Di fronte a questa produzione di carattere scientifico veramente imponente, il relatore si limita a dire che la XV delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione recita: « 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 », e che questa norma costituzionale ha determinato automaticamente la conversione in legge di tutti i decreti legislativi luogotenenziali che furono promulgati in forza della legge n. 151.

Onorevole Ministro, non vi è uno studente di legge sui banchi della scuola, ancora inesperto ed immaturo, che possa condividere questo *monstrum* che è stato scritto nella relazione.

È una di quelle affermazioni, a prescindere dalla validità della legge n. 722, che non devono trovare diritto di cittadinanza da parte di giuristi che abbiano appena una infarinatura di quello che è il diritto pubblico e di quella che è stata la dinamica legislativa negli anni della frattura del diritto e successivamente; perchè, se la legge n. 722 può esser ritenuta (e noi lo neghiamo e dimosteremo l'inesistenza giuridica) ancora vigente, non è certo per questa ragione, perchè, guarda caso, nessuno dei giuristi che si è occupato della materia, anche tra quelli che hanno sostenuto la vigenza della norma, si è richiamato a questa ragione.

Infatti, la norma, contenuta nella disposizione XV transitoria della Costituzione si riferiva esclusivamente al decreto luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 e non si riferiva a nessun altro provvedimento legislativo.

Ma qui subentra un ragionamento: siccome la legge n. 722 è stata legittimata, come tutti gli altri provvedimenti, dalla Costituzione provvisoria di Salerno, resa legittima, anche tutti gli altri provvedimenti sono legittimi. Questa tesi non è neanche suggestiva, è semplicemente un errore, perchè la Costituzione della Repubblica ha ritenuto (e basta scorrere i lavori della Costituente) esclusivamente di porre l'accento sulla vigenza,

sulla validità del decreto legislativo luogotenenziale n. 151 e non si è occupata nè poteva, a mio avviso, occuparsi di tutta la produzione legislativa successiva.

B O S C O, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Anche per animare un po' il dibattito, io vorrei che mi spiegasse come sostiene l'incostituzionalità dell'articolo 14, perchè nel suo emendamento ella lo dichiara invece valido fino al 1957, e lo dichiara poi incompatibile con la legislazione vigente soltanto a partire dal 1957. Per sostenere fino in fondo il suo argomento ella dovrebbe dire che, con l'entrata in vigore della Costituzione, l'articolo 14 è caduto.

N E N C I O N I. Onorevole Ministro, se lei ha esaminato gli emendamenti si è reso conto che ci sono degli emendamenti principali e degli emendamenti subordinati e che il mio primo emendamento è diretto proprio a dimostrare la non vigenza dell'articolo 14. All'inizio del mio dire io ho affermato che il nostro disegno di legge n. 2068 tende all'interpretazione autentica della norma contenuta nella legge n. 385; le ho detto anche che le avrei spiegato successivamente perchè lo ritengo subordinato. Lo ritengo subordinato perchè la nostra tesi principale è esclusivamente per l'inesistenza giuridica: e le do la dimostrazione, onorevole Ministro, dell'assoluta inesistenza giuridica.

Qualora voi riteniate, appoggiandovi a due decisioni del Consiglio di Stato che riguardano altra cosa, che possono avere un richiamo non ricettizio alla norma contenuta nell'articolo 14, che viga questa norma, io vi dico, in questo caso, che questa norma, quanto meno, è stata posta nel nulla (e questo formerà oggetto della discussione al termine di questo mio intervento) dall'articolo 385 del testo unico che ha dichiarato abrogata ogni norma incompatibile con il nuovo sistema. E aggiungo che avremmo potuto anche non ricorrere all'articolo 385, perchè, anche se l'articolo 385 del testo unico per gli impiegati civili dello Stato non avesse posto questo problema e non avesse pronunciato questa abrogazione espressamen-

te, l'abrogazione sarebbe già stata nella realtà giuridica, perchè le disposizioni della nuova disciplina sono assolutamente incompatibili con l'articolo 14 della legge n. 722.

Ma ritorno all'impostazione che io avevo dato. Onorevole Ministro, vogliamo partire da una esatta, pacata impostazione del problema?

Il Mortati è un valente, un valoroso costituzionalista cattolico, democristiano; io non voglio ricorrere, per sostenere le nostre tesi, ad elementi che possono essere influenzati da ragioni politiche. Il Mortati, anzi, dato che ha partecipato anche attivamente e polemicamente ai lavori per la Costituzione e per le leggi successive, è ancora più qualificato. Ma il Mortati ha sostenuto una tesi, onorevole Ministro, che scaturisce dalla dottrina tedesca e che ha fondamento nei principi scientifici del nostro diritto pubblico e nei principi generali del diritto pubblico stesso. Il Mortati, cioè, nell'ultima edizione del suo trattato di diritto costituzionale e di diritto pubblico — che è arrivato, credo, alla settima edizione, pertanto meditato — quando tratta della legittimità della decretazione di urgenza o della legislazione determinata, dice che al di fuori della Costituzione della Repubblica, che all'articolo 77 lo permette, al di fuori della fonte costituzionale di queste norme, vi è una fonte che in ogni momento storico è stata fonte di diritto, al di fuori di costituzioni provvisorie o definitive. Anzi, onorevole Ministro, la dottrina tedesca va oltre, la dottrina tedesca sostiene l'illegittimità di una qualsiasi Costituzione, se non al ritorno completo della normalità statale. Infatti la dottrina tedesca sostiene l'impossibilità per la Germania federale di avere una Costituzione, poichè potrà averla solo quando la comunità statale sia stata ricostituita in unità. Sostiene però che vi è una fonte di legittimazione delle norme e questa fonte è la necessità.

Scrivendo Mortati: « Deve ritenersi che le sospensioni della Costituzione, di cui si parla, trovino la loro giustificazione giuridica nella necessità operante quale fonte, a prescindere dalla Costituzione, nel senso di consentire la sostituzione di un or-

gano straordinario, il Governo, a quello ordinario, l'organo di revisione, quando questo ultimo non possa tempestivamente intervenire per provvedere ad esigenze connesse alla vita dell'istituzione e come tali improrogabili». Cioè in ogni momento, vigendo una Costituzione formale, rigida, o in carenza di una Costituzione, o in presenza di una Costituzione flessibile o in presenza di una Costituzione provvisoria, o in carenza assoluta di diritto, la necessità è fonte e illumina di legittimità le norme che vengono poste in essere.

Questa teoria, che è stata oggi razionalizzata in tutte le sue implicazioni teoriche e pratiche, era anche la vecchia teoria del romano: *ubi societas ibi ius*. Pertanto nulla di nuovo. Ecco allora che, di fronte alla necessità di una regolamentazione per la produzione formale e sostanziale di norme giuridiche, nell'inesistenza di un sistema parlamentare, nel 1944 si ricorse alla cosiddetta Costituzione provvisoria con la legge n. 151, la quale pertanto avrebbe avuto vigore al di fuori della norma contenuta nella disposizione XV della Costituzione che ha voluto legittimarla con una legge primaria; avrebbe avuto in se stessa le stigmate della legittimità al di fuori di qualsiasi altro riconoscimento, al di fuori di qualsiasi altra ratifica o conversione. Ma i governanti, i giuristi del tempo, non furono di questa opinione o vollero quanto meno poter allontanare qualsiasi critica, qualsiasi sospetto di illegittimità e fecero scaturire il decreto legislativo luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151, dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100, allora vigente, che dava il potere al Governo di emettere norme giuridiche aventi forza di legge. E questa norma è richiamata e recepita nel decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151. Pertanto non vi era nessuna necessità che una norma transitoria della Costituzione legittimasse, convertisse il decreto legislativo n. 151. (È assente anche il senatore Torelli: almeno il relatore avrebbe potuto essere presente, onorevole Presidente, a questa discussione, perchè noi polemizziamo con gli assenti e con le ombre). E allora che importanza aveva porre in evidenza, come motivo di legittimazione, esclusivamente, una norma

transitoria della Costituzione secondo questi principi che ho avuto l'onore di esporre, confortato dall'autorità di chi, Mortati ed altri, li ha sottoscritti? Ma il ragionamento ha un cavallo di ritorno. E allora se in via subordinata si legittimò la produzione legislativa materiale, in quel momento, attraverso la legge 31 gennaio 1926, numero 100, si potrebbe anche dire che la legge n. 722 è ritenuta norma che scaturisce dal decreto-legge luogotenenziale n. 151 e dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100. Io ritengo che così non possa essere per vari ordini di ragioni. Prima di tutto, a parte la teoria della necessità, in quel momento si è ritenuto che vi fosse una fonte legittima di produzione legislativa materiale, e questa fonte legittima era la legge 31 gennaio 1926, n. 100; in secondo luogo si è ritenuto opportuno varare una Costituzione provvisoria che autorizzasse l'Esecutivo ad una produzione legislativa formale e materiale. La dottrina ha ritenuto costantemente che il decreto legislativo luogotenenziale, come tutti i decreti legislativi luogotenenziali successivi, malgrado il *nomen iuris*, fosse un decreto-legge con esigenza, sottolineata nella normativa stessa, di conversione. E quando il 21 novembre 1945 venne emesso il decreto legislativo n. 722, fu emesso in funzione dell'articolo 4 del decreto legislativo 25 giugno 1944 n. 151, pertanto con l'obbligo di presentazione al Parlamento per la conversione. E quando si ritenne di modificare la Costituzione di Salerno, il 16 marzo 1946, con la famosa legge n. 98, che non pose una nuova Costituzione, ma modificò sensibilmente la Costituzione posta dalla legge n. 151, si ribadì la necessità che la produzione legislativa fosse presentata al Parlamento dopo il ritorno alla normalità, ponendo anche dei termini, che si sono poi allungati, e la necessità che si ritenesse legittimo questo prolungamento di termini per tutta la produzione legislativa.

E, ritornati alla normalità dopo la Costituzione della Repubblica, dopo che si era sentita la necessità di ritenere convertito il provvedimento n. 151, che era la premessa secondo la concezione del tempo, della le-

gittimità delle norme successive, si arrivò alla legge 5 maggio 1949, n. 178, che convertì tutta la produzione legislativa che si ritenne ancora vigente.

In queste norme della legge 5 maggio 1949, n. 178, voi invano ricerchereste il decreto legislativo n. 722 del 21 novembre 1945. E allora noi non possiamo, quando discutiamo come giuristi, lasciare senza una valutazione giuridica qualche cosa che esiste nella realtà; non possiamo non considerare nel suo significato la legge 5 maggio 1949, partendo dalla premessa della necessità contenuta nella fonte di legittimazione della produzione legislativa; non possiamo non considerare che vi sono state delle conversioni e vi sono stati dei provvedimenti non convertiti.

Giudicare che sia illegittimo ritenere l'inesistenza di una norma di legge come il decreto legislativo n. 722 perchè sarebbe stato richiamato da una legge successiva, è cosa che io lascio alla valutazione del relatore, alla sua responsabilità, alla sua obiettività, al suo senso giuridico e al suo equilibrio, perchè nessuna legge che noi emaniamo oggi si richiama per qualche ragione alla Costituzione di Salerno, alla legge n. 151. Secondo la logica del relatore noi abbiamo abrogato la Costituzione della Repubblica e abbiamo assunto la vigenza del nostro ordinamento giuridico superprimario della Costituzione di Salerno.

Questa è la realtà. Di fronte ad un problema, noi dobbiamo ragionare secondo i principi generali e non secondo ispirazioni contingenti. Il richiamo di una norma può essere ricettizio e non ricettizio. Il richiamo di una legge può avere una giustificazione da valutare caso per caso; ma il richiamo di una legge non è mai stato, e non è in nessun ordinamento giuridico, se la legge non esiste più, una riesumazione, come non viene riesumato qualche cosa che è al di fuori della realtà col semplice appello, come non può essere resuscitato un cadavere in una commemorazione col richiamo che se ne faccia.

I casi son due: o la legge è stata abrogata, o la legge è decaduta per mancata ratifica, per mancata conversione o per altra

causa. Il richiamo in una legge successiva non resuscita una norma che non ha più diritto di cittadinanza nell'ordinamento giuridico vigente.

D'altra parte l'illustre relatore dovrebbe spiegare, poichè ritiene che la norma transitoria XV della Costituzione abbia potuto legittimare il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, per quale ragione non ha richiamato anche il decreto legislativo n. 722; o meglio ancora per quale ragione la legge 5 maggio 1949, n. 178, varata dal Parlamento della Repubblica, il quale ha ritenuto di sanare con la conversione i decreti legislativi luogotenenziali, che non erano stati sanati con altro sistema o che non erano caduti dall'ordinamento vigente, non ha ritenuto di indicare il decreto legislativo n. 722 nell'elenco dei provvedimenti di tale ratifica collettiva e corale.

Le ragioni non importano. Quel che importa è il fatto, è la dinamica legislativa, la produzione legislativa. Si tratta di una norma che in quel momento, 1949, era fuori dell'ordinamento giuridico italiano. Noi ci siamo semplicemente attenuti alle ragioni di forma nella dinamica di produzione di leggi. Ma alla stessa conclusione noi dobbiamo arrivare se guardiamo le ragioni di sostanza. Si trattava di una norma di carattere straordinario, che aveva diritto di cittadinanza soltanto per regolare determinati rapporti contingenti e che aveva esaurito nella sostanza le ragioni della sua vigenza. In un momento in cui vi era un'inflazione galoppante e la categoria degli statali chiedeva, premendo sulle autorità costituite, la revisione retributiva, il decreto legislativo n. 722 pose un punto fermo. Esaurita questa sua funzione, dal Parlamento è stato ritenuto non più esistente perchè, quanto meno, sarebbe stato compreso — lo dico per l'ultima volta — nella conversione collettiva globale della legge 5 maggio 1949, n. 178, che non lo fece.

Onorevoli colleghi, noi abbiamo l'abitudine di considerare con grande rispetto le norme di legge, i procedimenti legislativi e la successione di leggi, e non perchè difendiamo i diritti di una categoria. E non avremmo mai scritto, senatore Torelli,

quanto è stato scritto nella relazione, perchè nessuno dei giuspubblicisti che si sono occupati della materia, nella produzione scientifica veramente cospicua, è mai ricorso ad una delle ragioni che sono contenute nella sua relazione e che erano contenute anche nella relazione al disegno di legge 1971, di conversione del decreto-legge che cadde. Ma vi è una ragione di carattere politico che è oggi veramente superiore e che noi non possiamo tralasciare nell'esame che facciamo di questi disegni di legge. Anche se fossero valide le ragioni che ritengono vigente il decreto legislativo n. 722, con la Costituzione della Repubblica, onorevole Ministro, la norma dovrebbe cadere perchè essa pone un sistema che è incompatibile col sistema posto dalla Costituzione. Quando esiste una norma che pone il sistema della libertà sindacale, come quella contenuta nell'articolo 36 della Costituzione della Repubblica, cioè la rispondenza della retribuzione alla quantità e qualità di lavoro prestato, quando si pone alla base la libertà sindacale, la dinamica salariale e la dinamica retributiva, quando si pone come principio la libertà sindacale retributiva delle categorie dipendenti, il diritto alla libera determinazione attraverso il diritto di sciopero, attraverso la dialettica, la dinamica, la lotta sindacale delle diverse categorie — e non vi è dubbio che la Costituzione della Repubblica ponga questa pietra basilare su cui erge il suo edificio — che valore può avere una norma che lega due o più categorie attraverso un rapporto, attraverso un vincolo?

Vi sarebbero delle categorie privilegiate che hanno il diritto di fare pressioni per far valere i loro diritti inerenti alla retribuzione e alla previdenza, e vi sarebbe una categoria, quella dei previdenziali, quella del parastato, che non può far valere i suoi diritti perchè vincolata e perchè deve seguire le categorie vincolanti.

Potete immaginare voi che questo sistema, creato da una norma eccezionale in un periodo di frattura del diritto, in un periodo eccezionale, possa, al ritorno alla normalità, avere diritto di cittadinanza ed essere invocato per la difesa di alcuni diritti o di situazioni di bilancio che non hanno nulla

a che vedere con i sacrosanti diritti di una categoria? Potete voi immaginare, di fronte alla norma costituzionale che pone il diritto di eguaglianza di tutti i cittadini, di poter togliere a un'intera categoria il diritto di far valere i diritti sindacali, i diritti che scaturiscono da tutto un sistema posto dalla Costituzione della Repubblica? Potete voi pensare che questa norma non sia spenta dalle norme precettive contenute nella Costituzione? E la norma contenuta nell'articolo 36 è una norma precettiva, non programmatica; le norme che pongono la libertà sindacale sono norme precettive, non programmatiche, anche se il Governo ha disertato di fronte al proprio dovere di attuare la Costituzione. Si attuano le regioni, esigenza improrogabile che incide sulla comunità nazionale; ma non si attuano le norme che avrebbero posto la prima pietra per la costruzione dell'edificio statale, cioè le norme che scaturiscono dagli articoli 39, 40 e 36 della Costituzione della Repubblica.

Questi sono i principi da dimostrare: che il legislatore costituente ha voluto un determinato Stato con una determinata visione dinamica dei diritti dei lavoratori. E viene riesumato un ferro vecchio del 1945, ormai consunto dagli anni e ormai inefficiente, proprio perchè contiene dei principi che non possono sussistere con i principi che scaturiscono dalla Costituzione del 1948. Che senso ha questo?

Io sono certo che la Corte costituzionale, quando esaminerà tale questione, non potrà che fare giustizia sommaria di tutto questo ciarpame pseudointellettuale e pseudoscientifico che viene riesumato per sostenere una causa persa, per sostenere una causa che è veramente lesiva della Costituzione nella sua esistenza, nelle sue implicazioni, nella sua morale.

Onorevoli colleghi, noi abbiamo a lungo sostenuto in quest'Aula, quando si è discussa la conversione del decreto-legge, le ragioni di carattere scientifico che ci portavano a questa convinzione; non vogliamo ripeterci e ci richiamiamo a quella discussione che è avvenuta in quest'Aula il 24 gennaio 1967.

Vogliamo soltanto ricordarvi che noi abbiamo sostenuto questa tesi non per amore della tesi o per un motivo soggettivo, ma l'abbiamo sostenuta con la coscienza di esprimere una valutazione obiettiva e distaccata. Ne abbiamo tratte poi delle conseguenze di carattere politico.

Oggi abbiamo ritenuto di proporre subordinatamente, e mi richiamo al nostro disegno di legge n. 2068, un'altra ragione non meno valida per l'eventuale abrogazione del decreto legislativo n. 722.

Quando dopo la legge-delega, con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, si è ritenuto di riesaminare e di disciplinare nuovamente i rapporti dei dipendenti civili dello Stato, il decreto legislativo n. 722, onorevole Ministro, non ha avuto diritto di cittadinanza neanche in questa sede, pur essendo così importante e basilare da poter anche, se fosse stata una norma che potesse svolgere ancora un ruolo, trovare collocazione sia nella legge-delega sia nel decreto legislativo delegato.

Si è voluta invece in modo specifico, e non è consueto, perchè dalle preleggi scaturisce il principio che è stato posto dalla norma contenuta nell'articolo 385, l'abrogazione di tutte le norme incompatibili.

Ora mentre il decreto legislativo n. 722 prendeva in considerazione una situazione giuridica dei dipendenti civili dello Stato, in cui vi era la gerarchia pura secondo i gradi tradizionali, la nuova disciplina invece cancella tutto e procede attraverso le categorie, le qualifiche e le funzioni di una nuova sistemazione delle carriere.

Come è possibile che possa rivivere una norma, che trovava fondamento nella gerarchia e nei gradi che non esistono più, nel nuovo diritto positivo posto dal decreto delegato 10 gennaio 1957, n. 3?

Ai gruppi le carriere, ai gradi le qualifiche e funzioni concrete. Si è infranto il vecchio schema, e infrangendosi il vecchio schema, si è ritenuto opportuno dire (articolo 385) che tutte le norme incompatibili con questa nuova concezione sono abrogate; pertanto una pleonastica abrogazione espressa di tutte le norme incompatibili. Pleonastica perchè avrebbero operato le preleggi, senza

il richiamo del legislatore. Ma il legislatore ha ritenuto di porre questo punto fermo perchè nella legge delegata il Parlamento aveva sancito il principio che cioè il provvedimento delegato dovesse contenere la dichiarazione espressa di abrogazione di tutte le norme incompatibili con il nuovo sistema.

E allora, onorevoli colleghi, vogliamo riesumare e resuscitare un cadavere, un cadavere che come tale non può più portare alcun elemento positivo, non può più portare alcuna chiarificazione, ma è elemento solo di confusione e in questo caso serve ad un provvedimento che riteniamo eversivo? Lo riteniamo eversivo, onorevole Ministro, perchè farisaico, lo riteniamo eversivo perchè è molto facile dire di no ad una categoria non numerosissima, più facile che dire di no ad una categoria molto più numerosa e molto più efficiente proprio per il numero stesso.

Noi siamo contrari al richiamo ad una norma cancellata dal nostro diritto positivo per il fatto stesso che è esaurita la sua funzione; cancellata dal nostro diritto positivo per non aver trovato sanzione al ritorno della normalità nel Parlamento; cancellata dal nostro diritto positivo nel 1948 con l'avvento della Costituzione della Repubblica, perchè contrastante con il sistema posto dalla Costituzione; cancellata dal nostro diritto positivo perchè nel 1949, quando si ritenne di dare il crisma di legittimità ai decreti legislativi luogotenenziali che erano rimasti in vigore, la legge 5 maggio 1949 ritenne di non recepire, nell'elencazione della conversione globale, il decreto legislativo n. 722; cancellata dal nostro diritto positivo perchè con la nuova disciplina degli impiegati civili dello Stato una norma espressa ha dichiarato abrogate tutte le norme incompatibili; cancellata dal nostro diritto positivo perchè incompatibile nel suo contenuto e nella sua dinamica con il nuovo organico, con la nuova disciplina degli impiegati dello Stato.

Onorevoli colleghi, noi ci riserviamo di far valere, attraverso i venti emendamenti che abbiamo presentato, la nostra valutazione concreta ai fini che si propone il Governo,

la nostra valutazione concreta ai fini dell'atteggiamento preso dalla Corte dei conti, la nostra valutazione concreta per la difesa di una categoria, onorevole Ministro, che non deve essere enucleata dal sistema vigente, che non deve essere enucleata dai provvedimenti che la Costituzione della Repubblica ha posto a tutela degli interessi dei singoli componenti, degli interessi dei cittadini lavoratori e degli interessi di un sistema di libertà retributiva, di libertà sindacale, di libertà salariale e previdenziale, in sintesi di libertà del lavoro.

Onorevole Ministro, noi difenderemo questi diritti perchè riteniamo che ciò sia in armonia con il dovere di ciascun componente di quest'Assemblea. Non vogliamo venir meno soprattutto al nostro dovere di ossequio all'istituto che legittima anche la nostra presenza in quest'Aula: la Costituzione della Repubblica. Grazie, signor Presidente. *(Applausi dall'estrema destra)*.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Macaggi, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche i due ordini del giorno da lui presentati, il primo con i senatori Bermanni e Bonafini, il secondo con il senatore Bermanni. Si dia lettura degli ordini del giorno.

Z A N N I N I , *Segretario:*

« Il Senato,

considerata la particolare natura del rapporto e le attività di lavoro del personale sanitario appartenente ai ruoli ospedalieri dell'INPS e dell'INAIL, nonchè delle particolari norme che, già in atto, regolano la carriera di detto personale;

tenuto conto del parere espresso dal Consiglio di Stato al Presidente della Repubblica il 24 dicembre 1965 sull'obbligo di applicare al suddetto personale le norme del regio decreto 30 settembre 1938, n. 1631, e successive modificazioni;

considerato che soltanto l'INAIL ha in parte adempiuto a tale obbligo;

impegna il Governo ad assumere le opportune iniziative a che i suddetti Istituti, entro il termine del 31 luglio 1967, provvedano a disciplinare lo stato giuridico e il trattamento economico del predetto personale, riferendosi ai criteri adottati nel settore ospedaliero e alla stregua di quanto disposto dal regio decreto 30 settembre 1938, n. 1631, e successive modificazioni, con l'eventuale ricorso a particolari norme di applicazione e transitorie ».

MACAGGI, BERMANI, BONAFINI

« Il Senato,

nell'approvare il disegno di legge numero 2067 per la "disciplina temporanea e definitiva del trattamento economico del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza";

tenuto conto della particolare posizione del personale medico in ruolo negli istituti stessi, derivante dai requisiti richiesti per la sua assunzione e dalle funzioni altamente qualificate ad esso personale medico affidate, cui non corrisponde adeguato trattamento economico e di carriera con particolare riguardo alle condizioni di svantaggio in cui i medici si trovano nei confronti dei dipendenti amministrativi a causa della differenza di età all'atto dell'assunzione, inerente al necessario corso di laurea, al conseguimento dell'abilitazione professionale e del diploma di specializzazione o gli anni di preventivo esercizio professionale eventualmente richiesti prima dell'assunzione;

considerata la necessità di conservare agli istituti previdenziali e assistenziali un corpo medico rispondente, per qualità e quantità, alle esigenze sempre crescenti del loro efficace funzionamento, e pertanto anche la necessità di promuoverne l'incremento offrendo ai giovani medici congrue condizioni di lavoro e di trattamento;

invita il Ministro del lavoro e della previdenza sociale a riprendere sollecitamente in esame, in sede di apposito Comitato comprendente la rappresentanza federale dei Medici interessati (FeMEPA), le rivendicazioni dei medici funzionari degli istituti previden-

ziali e assistenziali, continuando e completando le trattative che già furono oggetto di esame da parte di un recente Comitato ristretto dal quale, nello scorso ottobre 1966, fu prospettata l'opportunità di una revisione e definitiva sistemazione delle disposizioni di carattere normativo con effetti economici, riguardanti il personale medico di tutti gli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza ».

MACAGGI, BERMANI

P R E S I D E N T E . Il senatore Macaggi ha facoltà di parlare.

M A C A G G I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, la piena osservanza dei diritti delle minoranze cui è stato fatto appello questa mattina, nello stesso momento in cui questi diritti venivano esercitati, ha portato ad iniziare la nostra discussione generale a ora molto tarda. Io ritengo che ciò imponga a tutti noi una certa discrezione nei nostri interventi, discrezione alla quale io mi atterrò anche per una ragione essenziale, e cioè per il fatto che il mio intervento è informato ad alcune considerazioni riguardanti una categoria di dipendenti degli istituti previdenziali ed assistenziali italiani — quella dei medici — per la quale vi sono alcuni problemi da prendere in considerazione, problemi in ordine ai quali ho presentato due ordini del giorno alla Presidenza, onde questo mio intervento dovrà essere una rapida illustrazione di questi ordini del giorno.

Onorevoli colleghi, le vicende del decreto-legge del 14 dicembre 1966, n. 1069, che conteneva disposizioni dirette all'osservanza della nota determinazione della Corte dei conti del 15 novembre 1966 e alla temporanea disciplina del trattamento economico del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, vicende sorte in conseguenza del voto finale negativo del Senato sul disegno di legge n. 1069 nel suo complesso in sede del suo riesame a causa degli emendamenti apportati dalla Camera dei deputati al testo del Senato, approvato il 25 gennaio 1967, hanno prospettato al Governo l'opportuni-

tà, anzi la necessità, di regolare con legge, in base alle disposizioni di cui all'ultimo comma dell'articolo 77 della Costituzione, i rapporti giuridici sorti sulla base della normativa d'urgenza contenuta nel decreto-legge non convertito, donde la presentazione del disegno di legge n. 2067 che, dopo l'esame delle competenti Commissioni permanenti, 1ª e 10ª, è sottoposto oggi all'approvazione della nostra Assemblea, nel testo che le predette Commissioni riunite hanno autorizzato a proporre a mezzo della relazione del senatore Torelli.

Si tratta di rispondere tempestivamente in primo luogo alle esigenze amministrative degli istituti interessati, riguardanti il periodo decorrente dalla data del decreto-legge n. 1069, cioè dal 14 dicembre 1966, fissando l'entità e le modalità delle liquidazioni in capitale del trattamento di previdenza e della indennità dovuta al personale degli istituti previdenziali cessati dal servizio; particolari sui quali non intendo ritornare con questo mio intervento dopo il dibattito che su di essi ha già avuto luogo sia in Senato sia alla Camera dei deputati e dopo che il mio Gruppo ha già espresso in proposito il suo parere e il suo voto favorevole all'osservanza da parte degli enti previdenziali e assistenziali di quel limite dei livelli contributivi al quale si è informata la determinazione della Corte dei conti del 15 novembre 1966 e si è richiamato il decreto-legge del 14 dicembre 1966, n. 1069, limite dei livelli contributivi basato sul raffronto tra il trattamento economico del personale previdenziale e quello del personale statale per il quale le rilevazioni, fino a questo momento, non sono esattamente definite. Il disegno di legge n. 2067, oggi in esame, propone un'apposita Commissione, (quella di cui all'articolo 3), la cui opera, come si legge nella relazione al disegno di legge, dovrà assicurare che l'acquisizione degli elementi occorrenti per il raffronto avvenga uniformemente per tutti gli enti interessati, onde evitare decisioni divergenti e contraddittorie.

A parte l'opportunità, che ritengo di dover qui segnalare, di uno spostamento dei termini di cui al 1º comma dell'articolo 2 e

all'ultimo comma dell'articolo 3, in ragione delle sopravvenute remore della legge per cui sarebbe consigliabile, a mio avviso, spostare al 31 ottobre 1967, la prima scadenza e al 15 settembre la seconda, è al suddetto compito di raffronto tra il trattamento del personale statale e quello previdenziale, nonchè al richiamo dell'articolo 2 del disegno di legge in esame alle differenti modalità di prestazioni e alla loro durata nell'orario di lavoro, che si rivolge il contenuto di questo mio intervento nella considerazione della necessità di uniformazione, intanto, del trattamento dei vari istituti previdenziali verso analoghe categorie di lavoratori, presupposto indispensabile per un utile raffronto per analoghe categorie statali, quale sarà demandato alla Commissione di cui all'articolo 3; il cui compito non sarà di certo facilitato dalle sfasature che oggi ancora si riscontrano nei confronti di categorie pure di primissimo piano per la funzionalità degli istituti previdenziali interessati, la cui migliore sistemazione, anche nei rispetti dell'auspicabile loro equiparazione alle corrispondenti categorie statali, non soltanto da oggi è sul tappeto sindacale, ma oggi si prospetta indispensabile di fronte ai provvedimenti legislativi di cui ci stiamo occupando.

Vi è una categoria di personale degli istituti previdenziali e assistenziali, cioè quella dei medici funzionari degli istituti, alla quale, più che ad altre forse, si addice il rilievo di cui sopra e all'eliminazione di alcune anomalie del cui trattamento, a mio avviso di urgente realizzazione, si rivolgono i due ordini del giorno che ho presentato anche a nome dei senatori Bermani e Bonafini: il primo, già accolto in Commissione dall'onorevole Ministro del lavoro, inerente allo stato giuridico e al trattamento economico del personale sanitario appartenente ai ruoli ospedalieri dell'INPS e dell'INAIL, con riferimento al parere già espresso dal Consiglio di Stato al Presidente della Repubblica il 24 dicembre 1965 sull'obbligo, dal Consiglio di Stato riconosciuto, di applicare al predetto personale le norme del regio decreto 30 settembre 1938, n. 1631, obbligo al quale in parte ha già adempiuto l'INAIL, per il quale è imposto agli istituti previdenziali

di uniformare alla normativa generale ospedaliera (e ciò dovrà valere anche nei confronti delle future riforme in corso di definizione legislativa) l'ordinamento dei servizi sanitari delle proprie case di cura e quello del relativo personale medico; intendendosi sotto la denominazione di ente ospedaliero o di amministrazione ospedaliera, in forza dell'articolo 1, commi 2 e 3 del citato regio decreto 30 settembre 1938, n. 1631, e agli effetti delle disposizioni ivi dettate, tutti gli enti pubblici o tutte le amministrazioni da cui dipendono ospedali, qualunque sia l'ordinamento di detti enti, ad eccezione soltanto degli istituti di cura per malattie mentali regolati da speciali disposizioni; norme nelle quali pertanto rientrano ospedali e case di cura amministrati dagli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza, quali l'INPS e l'INAIL. Il secondo ordine del giorno, al quale pure mi riferisco brevemente con questo mio intervento, considera le condizioni di sperequazione lamentate dai medici funzionari degli istituti di previdenza e assistenza nel confronto fra i requisiti richiesti e le funzioni svolte e, d'altro lato, le condizioni economiche e di carriera offerte dai rapporti di lavoro.

Non si può non rilevare infatti come, malgrado i titoli professionali (laurea, specializzazioni, eventuali libere docenze, eccetera) e le funzioni tecniche fra le più qualificate, nonchè malgrado la notevole differenza di età all'atto di assunzione con in media otto anni in più per i medici in ragione della loro preparazione universitaria e professionale, ai medici non sia riservato un trattamento differenziato da quello degli amministrativi in una regolamentazione unitaria, disposta nel 1962, che fra l'altro ha retrocesso di un grado il personale degli enti, compresi i medici, mentre un avanzamento veniva disposto nella stessa epoca e con l'allargamento degli organici nei gradi superiori per funzionari amministrativi e tecnici di alcune amministrazioni dello Stato. Dal che sono conseguite qualificazione e retribuzione dei medici previdenziali, a parità di età, notevolmente inferiori a quelle degli amministrativi, e impossibilità, o per lo meno eccezionalità, per i medici di superare a fine

carriera il grado corrispondente al settimo grado degli statali.

Sono questi i principali motivi per i quali si verificano da qualche tempo frequenti dimissioni di medici di istituto i cui concorsi non risultano d'altra parte ambiti dai giovani medici, ciò che espone gli istituti stessi al pericolo, che ho segnalato nel nostro ordine del giorno, di future gravi deficienze di personale sanitario.

Giustamente è stata rilevata l'assurdità di equiparazione, o anche di semplice confronto, tra la carriera dei medici e quella degli amministrativi previdenziali, sia all'atto dell'ingresso, sia nella progressione, date le situazioni completamente diverse all'atto di assunzione, e dato il grande divario nelle funzioni nelle quali, per i medici, la responsabilità professionale è nettamente prevalente su quella gerarchica.

Non è evidentemente qui il caso, nella illustrazione di un ordine del giorno che si limita al generico invito ad un esame tempestivo, con riferimento anche ai fini del disegno di legge n. 2067, del complesso delle rivendicazioni dei medici funzionari degli istituti previdenziali e assistenziali, di entrare nei particolari relativi a tutte le rivendicazioni in parola; ma non sarà superfluo un richiamo all'opportunità di esaminare a tempo debito la possibilità di ovviare almeno in parte alle condizioni di sperequazione in cui si trovano attualmente i medici funzionari degli istituti previdenziali, nei confronti degli amministrativi, anche per quanto concerne il computo dell'anzianità ai fini del trattamento di previdenza e di quiescenza, computo che attualmente rende impossibile per i medici, ed in specie per coloro, fra di essi, per i quali sia stato preteso il periodo di cinque anni di esercizio professionale (ciò che significava assunzione possibile all'età minima di 30-31 anni, tenuto conto che la professione può esercitarsi solo dopo ottenuta l'abilitazione, e cioè in media ad un anno dalla laurea); ciò che rende impossibile, dico, il raggiungimento del massimo di anzianità di servizio pensionabile con i 40 quarantesimi, massimo raggiungibile invece, di norma, dal personale amministrativo.

Il ricorso al riconoscimento di anzianità convenzionali, magari nei limiti di un sufficiente rimedio a queste sperequazioni e sempre nell'ambito delle disposizioni legislative valide, in materia, per i dipendenti delle amministrazioni statali, com'è della legge 15 febbraio 1958, n. 46, ovvero della legge 6 dicembre 1965, n. 1368, per i dipendenti pubblici iscritti al fondo di previdenza dell'ENPAS (leggi che ammettono la possibilità di « riscatto, totale o parziale, del periodo di tempo corrispondente alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento ai fini della acquisizione del diritto e della liquidazione del trattamento di quiescenza »), sarebbe a mio avviso legittimo compenso e mezzo di equo ripristino di una situazione evidentemente ingiusta nei confronti di una categoria meritevole, al riguardo, di una migliore considerazione.

Non ho insistito in questa sede, onorevole Ministro, sull'emendamento che al riguardo avevo proposto all'articolo 4 del disegno di legge, in considerazione delle difficoltà di accettazione da lei cortesemente oppostemi in Commissione. Voglio però sperare che altrettanto insuperabili ostacoli non si oppongano all'invito che mi sono permesso di rivolgerle a conclusione del mio secondo ordine del giorno, e cioè di un sollecito riesame, in sede di apposito comitato, della materia che ho considerata in questo mio breve intervento illustrativo dell'ordine del giorno stesso.

In quella sede ritengo possano essere affrontati e risolti tutti i problemi inerenti alle rivendicazioni dei medici degli istituti previdenziali e assistenziali, e quindi anche dei medici ospedalieri di cui al mio primo ordine del giorno.

Sarà un atto di doveroso riconoscimento nei confronti di una categoria di professionisti che, dedicando ogni loro attività nei vari settori loro affidati sia in funzioni direttive, cioè delle unità sanitarie in gestione diretta, sia specialistiche, diagnostiche e terapeutiche, sia medico-legali (importantissime queste, perchè le pratiche medico-legali sono all'ordine del giorno nell'esercizio di questi istituti), medico-sociali e di ricerca scientifica, conservano nei loro delicati e

impegnativi uffici la peculiare loro personalità professionale che trova particolare impegno tecnico nelle attività ospedaliere, con quei brillanti risultati dei quali abbiamo riprova nell'organizzazione, nelle moderne attrezzature e nella funzionalità degli istituti ospedalieri sanatoriali dell'INPS e nei centri traumatologici e reparti ospedalieri dell'INAIL.

È a questa attività, a questi sacrifici e a questi risultati che dobbiamo rivolgere in questa occasione la nostra considerazione di legislatori per rispondere all'impegno di professionisti sulla cui opera, è ovvio, trovano base essenziale le attività previdenziali e assistenziali rivolte alla tutela della salute dei lavoratori, col dovuto rispetto della loro particolare personalità e con trattamenti economici e di carriera, quindi, che su un razionale e umano piano differenziale possano rispondere adeguatamente alle particolari funzioni tecniche dei medici funzionari e alle gravi responsabilità che essi assumono in ogni loro attività.

Sarà questo, onorevoli colleghi, il mezzo migliore per assicurare alla nostra previdenza ed assistenza sociale risultati rispondenti ai loro fini istituzionali nello spirito della nostra Costituzione repubblicana. (*Applausi dalla sinistra*).

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

B E R M A N I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, i fatti che hanno preceduto la presentazione del disegno di legge n. 2067 oggi in discussione sono noti a tutti, specialmente quelli recenti culminati con la seduta del 9 febbraio scorso nella quale il Senato respinse, nel voto finale, la conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, con cui il Governo, in seguito a rilievi fatti in merito dalla Corte dei conti, aveva emanato disposizioni dirette a disciplinare temporaneamente il trattamento economico del personale degli istituti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza in attesa di renderlo conforme, secondo i rilievi fatti dalla Corte dei conti, alle disposizioni contenute nell'ar-

ticolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

Il decreto-legge 14 dicembre 1966 era stato preceduto (e sotto certi punti di vista si potrebbe anche dire sollecitato, se non ci fossero stati i richiami della Corte dei conti), da una pressante campagna di stampa, dalla circolazione di voci che, generalizzando un po' troppo l'effettiva ma limitata esistenza di stipendi elevatissimi e di superliquidazioni dell'ordine di centinaia di milioni, sconcertò non poco l'opinione pubblica italiana. In realtà poi, quando si affrontò in sede parlamentare la questione, i giudizi troppo estensivi e generali si dimostrarono affrettati e sommari, soprattutto per quanto riguardava la grande massa dei previdenziali. Si dovette anche, per le reiterate messe a punto dei sindacalisti di categoria (non certo ultimi in ciò, i sindacalisti socialisti) riconoscere che la citata grande massa dei previdenziali non godeva affatto di retribuzioni e pensioni scandalose o leonine. Di tanto clamore rimaneva soltanto in evidenza la questione dell'articolo 14 della legge n. 722 del 1945, invocato dalla Corte dei conti, per cui gli stipendi dei parastatali non avrebbero potuto superare del 20 per cento gli emolumenti degli impiegati dello Stato, mentre tale margine risultava effettivamente in molti casi oltrepassato. Ma apparve subito, si potrebbe dire addirittura *ictu oculi*, quando si esaminarono cifre e conti, che, al di là delle facili conclusioni e dei giudizi un po' troppo sommari, la questione era molto complessa e aggrovigliata. Intanto il presunto scandalo derivante dalla sperequazione tra le retribuzioni dei previdenziali e quelle degli statali andava inquadrato in un esame generale delle retribuzioni di tanti altri enti e istituti non certo privati come l'Enel, l'IRI e l'ENI (tanto per fare qualche esemplificazione); enti non certo privati, ripeto, le cui retribuzioni e i cui trattamenti di quiescenza non erano certo inferiori a quelli dei previdenziali.

Per quanto riguardava il raffronto degli stipendi tra statali e previdenziali, si fece osservare che, oltre al fatto delle minori ore di lavoro e dell'orario unico degli statali, i dipendenti degli enti previdenziali prendevano

per il 99 per cento solo quello che era segnato nella busta-paga, mentre i dipendenti statali godevano spesso volte assai notevolmente la misura di detta busta-paga. Si giunse anche, senza l'intenzione di fare tra i dipendenti dello Stato e quelli del parastato una lotta fratricida, ma soltanto nell'ansia della difesa, persino ad indicare casi veramente impressionanti per l'opinione pubblica come quello di un direttore generale del Demanio, che godendo, in un dato periodo, di una retribuzione di 150 mila lire mensili, incassava un milione tondo al mese attraverso gli incarichi che gli derivavano automaticamente dalla sua qualità di direttore generale del Demanio.

È soltanto un esempio tra i molti che sono stati fatti. E tra le lettere che ho personalmente ricevuto come membro della 10ª Commissione, in occasione della precedente discussione su questo argomento svoltasi in Senato voglio ricordare quello di un direttore generale di sede provinciale dell'INPS, il quale mi scriveva testuali ed accorate parole: « Non posso omettere di dire che il personale dell'INPS paga su delle retribuzioni conglobate (all'insegna del motto: " tutto nello stipendio, nulla fuori dello stipendio ") fino all'ultimo centesimo di ricchezza mobile, di complementare, e tutti gli anni debbo constatare ad esempio che io personalmente pago più imposte e tasse di Totò e compagnia ».

Le accuse scandalistiche andavano quindi ridimensionate, come lo furono, nei seguenti termini: attorno ad un limitato numero di ex funzionari era sorta una polemica che però aveva finito per coinvolgere ingiustamente tutto il personale degli enti previdenziali, additato indiscriminatamente all'opinione pubblica come fruento di non giustificati privilegi. Questo, a nome del Partito socialista, non mancai di sottolineare in occasione della precedente discussione sull'argomento, facendo rimarcare anche come per il grosso dell'esercito dei previdenziali non si potesse parlare di trattamenti economici esorbitanti e privilegiati, dato il numero di personale di enti pubblici che riceve, tutto sommato, compensi superiori a quelli dei dipendenti degli enti previdenziali. Rimaneva invece nel-

la sua integrità il fatto di certe liquidazioni di alti funzionari, tanto più inconcepibili, almeno sul piano morale, di fronte alla considerazione che esse erano erogate con denaro per buona parte proveniente da trattenute sui salari degli operai, e di fronte al fatto che troppi lavoratori vanno in pensione con trattamenti assolutamente insufficienti. Basti pensare, come ripetuto tante volte, a quei quattro milioni e mezzo di pensionati tuttora con un minimo di pensione inferiore alle 20 mila lire, che costituiscono un problema aperto, sempre vivo, sempre scottante per le nostre coscienze, un problema che ci si deve sforzare di risolvere.

Non tutti, siamo d'accordo, possono avere pensioni uguali, ma quando la disparità dei trattamenti raggiunge distanze per cui non solo c'è di mezzo il mare, ma addirittura un immenso oceano, allora gli spiriti e le coscienze veramente provano un senso di ribellione.

Qui, e soltanto qui, di fronte a questi assurdi casi, la comprensione socialista (e non solo essa, ma la comprensione di tutti) non ci può essere, perchè ci si trova veramente di fronte ad una grossa ingiustizia di carattere sociale, a me ha osservato il nostro compagno compagno collega Sansone a proposito dell'INAIL, certe esagerazioni attuali trovano la loro spiegazione, se non sul piano morale almeno su quello giuridico, nella particolare natura delle casse sociali che generarono gli odierni enti previdenziali e negli stipendi già eccessivi nella loro fase iniziale risalente a tempi ben lontani, del periodo fascista. C'era infatti chi — sono sempre le parole del compagno Sansone — aveva stipendi di 3.000 lire al mese nel 1933, e cioè in un'epoca in cui uno stipendio di 600 lire mensili era decoroso e sufficiente. (Non per nulla infatti i giovani di allora — tra cui ero anch'io, oggi ahimè tanto mutato *ab illo!* — cantavano la canzone « Se potessi avere mille lire al mese », quasi sognando una meta irraggiungibile e favolosa).

Questi doverosi ed indiscutibili rilievi noi siamo stati i primi a farli, proprio nel nome dell'equità e della giustizia; siamo stati tra i primi a raccogliere l'appello dei dipendenti previdenziali nel senso che (nel raf-

fronto dei trattamenti economici per stabilire l'eventuale supero del 20 per cento nei confronti di quelli degli statali) si accertasse quanto effettivamente e concretamente nei gradi similari gli statali guadagnassero, senza fermare il cammino del raffronto alla prima osteria — apparentemente comoda, ma in effetti insidiosa — del troppo facile esame dei puri e semplici stipendi.

Si è giunti così, attraverso un *iter* sempre migliorativo, all'articolo 2 dell'attuale disegno di legge per cui, ai fini del raffronto, « si deve tener conto del trattamento complessivo che le disposizioni vigenti assicurano per retribuzioni ed altri assegni comunque denominati, non annessi a funzioni o servizi particolari e corrisposti con carattere continuativo al personale dipendente, rispettivamente delle Amministrazioni dello Stato e degli enti previdenziali, nonché della durata della modalità delle prestazioni di lavoro di tale personale ». Con ciò dobbiamo riconoscere che ci si trova di fronte ad una formula soddisfacente ai fini di un equo raffronto e che, pur non mettendo i puntini sulle « i » di tutti i dettagli, come le formule proposte nelle molte lettere pervenute ai membri della 10ª Commissione, le sintetizza però in modo sufficientemente cautelativo perchè non avvengano ingiustizie nel tanto temuto raffronto tra previdenziali e statali.

Ottenuto questo risultato, che in fondo, per chi ha seguito da vicino le cose, costituiva l'obiettivo principale dei previdenziali di fronte al disegno di legge, noi socialisti (superata, come è avvenuto col voto di poco fa la questione della legittimità della presentazione di questo disegno di legge nei confronti del Regolamento del Senato), non possiamo certo, per non cadere in contraddizione, risolvere in modo difforme le stesse questioni che abbiamo discusso e risolto circa un mese fa.

E inutile quindi per noi ritornare sulla discussione circa la validità costituzionale o meno dell'articolo 14 del decreto-legge n. 722, del 1954 da noi già l'altra volta esaminata, dato che tale articolo fu richiamato per pa-

recchio tempo in successive leggi (e non soltanto in una, come ha detto il senatore Nencioni) e data la successiva sanatoria costituzionale (che il senatore Nencioni non ha richiamato). È inutile che ritorniamo su altre questioni di merito pur esse già discusse e respinte per i limiti finanziari insuperabili fatti presenti, a noi della maggioranza governativa, dal Governo (giunto fino a porre il famoso voto di fiducia tanto riteneva quei limiti invalicabili. E tutti ricorderanno l'emendamento proposto dal senatore Viglianesi e da altri senatori socialisti, poi ritirato all'ultimo momento proprio perchè fu posta la questione di fiducia!). Soltanto l'opposizione può ritornare sulle già dibattute questioni, senza timore di contraddizione rispetto alle soluzioni del recentissimo passato. Noi certo no; noi quelle questioni le abbiamo già meditate e risolte in un dato modo. Tale rimane perciò e tale deve rimanere la nostra soluzione.

Abbiamo però proposto in sede di Commissioni riunite, facendo nostra un'istanza dei sindacalisti socialisti, un emendamento al terzo comma dell'articolo 2 del disegno di legge, consistente nel sostituire alle parole « utili a pensione », le altre « utili agli effetti della liquidazione della pensione e dell'indennità di anzianità ». È un emendamento estensivo e in ogni caso interpretativo dell'articolo. Non se ne può quindi disconoscere l'utilità. Inoltre abbiamo richiesto che venga modificato il titolo del disegno di legge eliminando la parola « definitivo » dalla dizione, tra l'altro contraddittoria, « trattamento provvisorio e definitivo ». Al di là di questo, era rimasta per noi sul tappeto soltanto la questione della stabilità al presente disegno di legge del Regolamento del Senato, di cui abbiamo discusso poco fa. Ma anche qui nella sua essenza la questione non era nuova: era sottoposta al Senato per la seconda volta e, dato il precedente del 1964, poteva dirsi una questione superata. Si è deciso comunque sulla procedibilità del disegno di legge e con ciò nulla osta più, quindi, da parte nostra all'approvazione del disegno di legge, se si eccettua l'accoglimento degli emendamenti da noi proposti e di cui ho prima fatto cenno. Nulla più

osta anche per il concetto da ribadirsi che (prese le doverose cautele, come è infatti avvenuto, per non fare ingiustizie nei confronti dei previdenziali) sarebbe veramente controproducente ed anche pericoloso discoscendere i rilievi della Corte dei conti, di un organo cioè che, anche nel caso in questione, ha compiuto soltanto quello che era il suo preciso compito di controllo nell'interesse del Paese: del Paese con la P maiuscola, del Paese che comprende 50 milioni di italiani e non soltanto una categoria di essi, per quanto apprezzabile ed encomiabile sia.

Non si debbono assolutamente — lo ripetiamo ancora una volta — violare i diritti acquisiti da parte dei previdenziali, ma non si devono confondere i diritti acquisiti con le illegalità. E non si devono prostrarre le illegalità nel futuro contro le indefettibili esigenze di uno Stato di diritto!

Si è detto da qualcuno, un po' scetticamente, che le leggi sono come i proverbi: se ne trova sempre una che giustifica la violazione di un'altra. Se ciò è vero, la cosa è ben triste, conveniamone. Ma allora, cari colleghi, di fronte ad una legge che vuole prestare l'ossequio dovuto ad un'altra legge anzichè disattenderla, noi abbiamo una ragione di più per votarla, nella certezza che soltanto questa sia la via da seguire nell'interesse di tutti e anche degli stessi previdenziali. (*Vivi applausi dalla sinistra e dal centro. Congratulazioni.*)

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

B O C C A S S I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Senato deve discutere un disegno di legge la cui sostanza — è già stato detto e ripetuto e lo ripeto anch'io — già discusse in un altro disegno di legge, in un altro provvedimento che respinse nella seduta del 9 febbraio decorso. Non mi soffermerò a parlare sulla legittimità regolamentare o meno della ripresentazione del disegno di legge a così breve distanza di tempo: altri l'hanno già fatto questa mattina in modo egregio, ed altri, io penso, ancora potranno farlo, certamente in modo migliore del mio.

Mi sia consentito però dire che nella sostanza di questo provvedimento di legge i termini fondamentali della questione sono gli stessi di quelli che erano contenuti nel disegno di legge precedente. E quali sono i termini? I termini sono precisamente: la cosiddetta parificazione prevista dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 722 e la determinazione delle retribuzioni percepite rispettivamente dal personale statale e da quello degli enti previdenziali. Su questi termini ho parlato già lungamente nel mio precedente intervento svolto durante la discussione dell'altro provvedimento, dimostrando che il principio dell'equiparazione si può attuare soltanto tra enti similari, ma non tra questi e l'Amministrazione dello Stato.

Pertanto oggi non mi occuperò più di questa questione, ma mi occuperò di un altro problema che mi ero proposto di trattare, e sul quale si è già intrattenuto il collega Macaggi. Mi occuperò solo di un particolare aspetto di tutto questo problema, cioè del problema dei medici di istituto, non perchè le altre categorie di previdenziali non meritino di essere difese quando i loro interessi sono giusti e legittimi. Non si tratta qui di difendere le superliquidazioni in capitale, non si tratta di difendere le superpensioni scandalose; si tratta piuttosto di esaminare la situazione di una categoria in rapporto al provvedimento in esame: la categoria dei medici di istituto, che è una particolare categoria, che svolge una funzione delicata e complessa per la direzione responsabile dell'assistenza del lavoratore e per il controllo dell'impiego dei mezzi economici e strumentali dedicati all'assistenza di malattia. Ebbene, i medici di istituto rappresentano una categoria di medici omogenea, per requisiti richiesti, per funzioni svolte, ma non altrettanto per il rapporto di lavoro, cioè una categoria che tende negli enti previdenziali a compiti che sono rigorosamente tecnico-professionali, che si possono sintetizzare nel coordinamento delle prestazioni, nella vigilanza sulla loro qualificazione, nel controllo dell'impiego dei mezzi economici strumentali dedicati all'assistenza e previdenza di malattia, all'organizzazione

tecnico-sanitaria della assistenza e previdenza, all'indirizzo scientifico. Per i medici di ruolo, tra gli altri requisiti, si richiede un certo numero di anni di esercizio professionale. Ad esempio, il regolamento organico del personale dell'INAM approvato con decreto interministeriale in data 18 marzo 1950, prevede il requisito indispensabile di cinque anni di esercizio professionale.

La maggior parte di questi medici di istituto vengono assunti e sono inquadrati in seguito a concorso pubblico, sono assoggettati alla regolamentazione unitaria che è stata oggetto di censura da parte della Corte dei conti, distribuiti in sei qualifiche che vanno dal nono al quarto grado statale. Alcuni di questi medici hanno ancora un inquadramento in corso, e hanno condizioni economiche differenti o inferiori rispetto agli altri. Altri sono inquadrati nel cosiddetto rapporto d'impiego, con una carriera puramente economica corrispondente alla sesta, quinta e quarta qualifica della regolamentazione unitaria (corrispondente al no, ottavo, settimo grado dello Stato).

Esiste quindi una grave sperequazione fra i requisiti richiesti e le funzioni svolte da un lato, e le condizioni economiche e di carriera offerte dall'altro; sperequazione che è creata dai rapporti di lavoro.

Infatti, per quanto concerne requisiti e funzioni, i medici di istituto sono paragonabili soltanto alle categorie di tecnici più qualificate dello Stato, perchè requisiti e funzioni mettono i medici d'istituto al di sopra degli stessi medici specialisti operanti negli ambulatori in gestione diretta degli enti, i quali lavorano sotto la direzione dei medici d'istituto.

È evidente quindi che le funzioni e i requisiti di questi medici sono più elevati rispetto ai medici generici mutualistici convenzionati. In riscontro, se noi andiamo a vedere le loro condizioni economiche e di carriera, constatiamo che esse sono molto al di sotto di quelle dei funzionari amministrativi degli enti previdenziali e dello Stato. Inoltre, la regolamentazione unitaria del 1962 li ha fatti regredire di un grado. Si è così verificato che negli enti previdenziali un medico di 50-60 anni è confinato

nelle qualifiche inferiori a causa degli scatti che per l'età non ha potuto raggiungere, con delle retribuzioni inferiori ai pari grado amministrativi che, nelle stesse qualifiche, hanno invece un'età media che va dai 35 ai 45 anni, e pertanto, all'età dei medici, sono quasi tutti in qualifiche superiori, corrispondenti al sesto e al quarto grado dello Stato.

Si pensi che, nello Stato, la carriera dei tecnici non medici comincia in genere dove finisce quella dei medici previdenziali, cioè al settimo grado.

Questa è la situazione di questi medici rispetto al resto del personale amministrativo degli enti e rispetto al personale tecnico dello Stato. Ecco perchè i medici d'istituto si stanno dimettendo in gran numero e perchè vanno verso altre attività che sono meno impegnative e più remunerative. Ecco perchè in questi ultimi tempi gli enti, pressati dalle esigenze, riducono di molto le richieste di requisiti; ma questa riduzione di richieste di requisiti al tecnico professionista, al medico, è un grave pericolo per la qualificazione dell'assistenza ai nostri lavoratori, cioè la qualificazione delle prestazioni. Tuttavia non si riescono a colmare i vuoti nei concorsi, benchè si riducano di molto queste esigenze, mentre sono invece affollatissimi i concorsi per ruoli amministrativi. Anche questo è uno degli elementi determinanti dei disavanzi nelle spese assistenziali dei vari enti.

Infatti nel 1962, quando venne deliberato il nuovo trattamento giuridico ed economico del personale dei tre maggiori istituti previdenziali, nei concorsi banditi successivamente dall'INAM, non è stata più richiesta una anzianità di esercizio professionale, ma soltanto il titolo di abilitazione all'esercizio medesimo; ciò vuol dire che il tentativo di colmare i vuoti con assunzioni qualitativamente scadenti mette in pericolo gli enti e il contenuto tecnico dell'attività di tali enti e aggrava gli sperperi e gli abusi per l'uso non controllato dei mezzi economici. Tutto ciò ha il suo peso poi sui disavanzi paurosi delle spese assistenziali.

Al di là, dunque, di questo disegno di legge in discussione occorre, onorevoli colle-

ghi, rivedere questa regolamentazione unitaria, per i sanitari evidentemente sbagliata, le cui conseguenze non possono che tradursi in disfunzioni tecniche ed in uno squilibrio economico degli enti.

L'onorevole Ministro, nella discussione in Commissione del decreto n. 1069, aveva accolto come raccomandazione un emendamento trasformato poi in ordine del giorno che prevedeva un termine entro il quale i consigli di amministrazione degli enti che gestiscono ospedali dovevano adeguare, con opportune norme transitorie, il trattamento giuridico ed economico di tutti i propri dipendenti di ogni categoria alla normativa ospedaliera generale, e ciò senza alcun riferimento alla legge n. 722, in quanto nessun raffronto valido può essere effettuato tra le funzioni da essi esplicitate e quelle dei dipendenti statali.

Credo che in questa sede l'onorevole Ministro vorrà accogliere un mio emendamento all'articolo 4 dell'attuale disegno di legge in discussione per dare alle categorie sanitarie la facoltà di riscatto degli anni di anzianità professionale ai fini del trattamento di quiescenza; facoltà di riscatto degli anni di esercizio professionale prestati prima dell'inizio del rapporto di impiego limitatamente agli anni richiesti come condizione per l'assunzione alle dipendenze degli istituti.

D'altra parte, onorevoli colleghi, la legge del 15 febbraio 1958, n. 46, che detta nuove norme sulle pensioni ordinarie a carico dello Stato, all'articolo 7 prevede il riscatto dei periodi di studio e dei corsi speciali di perfezionamento universitario. Ed ancora la legge 6 dicembre 1965, n. 1368, prevede la stessa facoltà ai fini della indennità di buonuscita. Che cosa chiede dunque la categoria dei previdenziali sanitari al legislatore? Chiede che il requisito di anzianità professionale, richiesto per esempio ai medici dell'INAM, corrisponda a quello dei corsi speciali di perfezionamento richiesto da altre amministrazioni pubbliche, in quanto l'uno e l'altro titolo sono previsti come condizione necessaria, oltre il diploma di laurea, per l'assunzione in servizio di ruolo. In analogia pertanto a quanto disposto dalle due

leggi richiamate, il requisito di 5 anni di anzianità professionale richiesto ai medici funzionari dell'INAM come di altri enti deve essere considerato fra i periodi riscattabili ai fini previdenziali e della liquidazione dell'indennità di buonuscita. A questo proposito è stato presentato un emendamento.

Non si tratta, onorevoli colleghi, di preconstituire delle posizioni di privilegio. Si tratta di colmare il notevole ritardo dell'inizio della carriera ai fini della quiescenza perchè tale ritardo determina la pratica impossibilità per questi medici di raggiungere il massimo dell'anzianità di servizio pensionabile, cioè i 40 quarantesimi, così come è invece concesso al personale degli altri ruoli. Mi sia concesso osservare che l'argomento va a sostegno delle tesi da me sostenute nel mio precedente intervento, quando affermavo che non si può fare un confronto fra carriera dei medici e degli amministrativi, sia per l'ingresso in ruolo sia per la progressione, come non si può fare con analoghe categorie di sanitari statali. Occorre rivedere dunque tutta la materia in sede sindacale, in primo luogo, per non creare sperequazioni e ingiustizie postume a questo lacunoso progetto governativo.

In merito poi alla contribuzione figurativa, io desidero ancora rappresentare al Senato la necessità di emendare l'ultimo capoverso dell'articolo 4 secondo cui, ai fini del computo delle indennità di anzianità, non è ammessa la valutazione di anzianità convenzionali non previste da disposizioni legislative. Orbene, i previdenziali ex-combattenti mutilati e invalidi di guerra già collocati in pensione tra il dicembre 1966 e il febbraio 1967 perderebbero il diritto al riscatto dell'anzianità per l'efficacia retroattiva di questo disegno di legge, perchè verrebbe applicato dal 14 dicembre 1966, cioè dalla data di entrata in vigore del decreto che non ha ottenuto l'approvazione del Senato. Le campagne di guerra, riconosciute a tutti gli effetti dal regolamento di previdenza per il personale attualmente in servizio nella maggior parte degli enti previdenziali quando nei termini sono stati riscattati i periodi di contribuzione convenzionale mediante copertura dei relativi oneri, non devo-

no essere annullate per effetto della retroattività della legge. Se mai ci fosse qualche caso di superliquidazione o di superpensione da colpire, (qualche caso determinato da anzianità convenzionale), lo si colpisca formulando l'emendamento all'articolo 4 in modo acconcio; ma non si punisca una parte della categoria dei mutilati e invalidi di guerra e degli ex combattenti nei loro giusti diritti.

Concludo, onorevoli colleghi, dopo aver trattato un argomento che riconosco limitato, ma che tuttavia è molto significativo. L'ho trattato con l'intento di poter contribuire alla maggior chiarificazione possibile del problema dei previdenziali, con l'intento cioè di contribuire a porre ordine in questo importantissimo settore della vita nazionale. Ma dubito, dubito fortemente, ono-

revole Presidente e onorevoli colleghi, che con il provvedimento in esame, del tutto simile al precedente bocciato dal Senato, si addivenga ad un atto che sia un atto veramente di riparazione ispirato a giustizia amministrativa e politica. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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 16,30 con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 13,55).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari