

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

659^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 28 GIUGNO 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente SECCHIA,
indi del Presidente MERZAGORA

INDICE

CONGEDI *Pag.* 35283

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti 35284

DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante 35283

Presentazione 35303

Presentazione di relazioni 35283

Richiesta di parere di Commissione permanente 35283

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 35283

Discussione:

« Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 »
(2144) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE 35292

BERGAMASCO 35303

BONALDI 35311

NENCIONI 35284

TOMASSINI 35313

Presidenza del Vice Presidente SECCHIA

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

Si dia lettura del processo verbale.

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

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

Congedi

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il senatore Piasenti per giorni 4.

Non essendovi osservazioni, questo congedo è concesso.

Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale e modificazioni alla legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi » (2304).

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

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

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

« Disposizioni sull'ulteriore decentramento dei servizi relativi al personale assistente e tecnico delle Università » (2284), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di richiesta di parere di Commissione permanente

PRESIDENTE. Comunico che, aderendo alla richiesta avanzata dalla 3ª Commissione permanente (Affari esteri), ho deferito alla Commissione stessa, perchè esprima il proprio parere, il disegno di legge: **VALSECCHI** Pasquale ed altri. — « Assistenza sanitaria di malattia in favore dei lavoratori frontalieri occupati in Svizzera e rispettivi familiari residenti in Italia, nonchè dei familiari residenti in Italia di lavoratori italiani occupati in Svizzera » (2218), assegnato alla 10ª Commissione permanente in sede referente.

Annunzio di presentazione di relazioni

PRESIDENTE. Comunico che, a nome della 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo), il senatore **Forma** ha presentato la relazione sul seguente disegno di legge: « Modificazioni dell'articolo 3 della legge 15 settembre 1964, n. 755, sulla regolamentazione della vendita a rate » (2086).

Comunico, inoltre, che i senatori **Artom**, **Bosso** e **Veronesi** hanno presentato una relazione di minoranza sul disegno di legge: « Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 » (2144).

Annunzio di relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di enti

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Corte dei conti, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso le relazioni concernenti rispettivamente la gestione finanziaria delle Società di navigazione marittima « Italia », « Lloyd Triestino », « Tirrenia » e « Adriatica », per l'esercizio 1965; la gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani « G. Amendola », per gli esercizi 1962, 1963, 1964 e 1965 e la gestione finanziaria della Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro, per gli esercizi 1964 e 1965 (*Doc. 29*).

Discussione del disegno di legge: « Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 » (2144)
(Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Avverto che sul disegno di legge in esame sono state sollevate le seguenti questioni pregiudiziali e sospensive:

dal senatore Nencioni, due questioni pregiudiziali di incostituzionalità in relazione rispettivamente agli articoli 41 e 72 della Costituzione;

dai senatori Bergamasco ed altri, una analoga questione pregiudiziale di incostituzionalità riferita congiuntamente agli articoli 41 e 72 della Costituzione;

dai senatori Tomassini ed altri, una questione pregiudiziale intesa a qualificare il programma economico non come atto legislativo — mancando in esso disposizioni aventi carattere di legge — ma come enunciazioni programmatiche e comunicazioni del Governo. Conseguentemente viene richiesto che non abbia luogo la discussione

del disegno di legge ma che si apra un dibattito sulle dette comunicazioni del Governo;

rispettivamente dai senatori Bonaldi ed altri e dal senatore Nencioni, una questione sospensiva intesa ad invitare il Governo ad aggiornare al quinquennio 1968-1972 il programma economico nazionale e conseguentemente a rinviare la discussione del disegno di legge fino alla presentazione del programma aggiornato;

dai senatori Bergamasco ed altri, una questione sospensiva intesa a rinviare la discussione del disegno di legge fino a quando il Senato non avrà preso in esame il disegno di legge n. 2085 contenente norme sulla programmazione economica.

Data l'importanza delle questioni sopra riferite, ritengo che sia opportuno derogare alle disposizioni limitative dell'articolo 66 del Regolamento ed ampliare la discussione consentendo a ciascun Gruppo di esprimere il proprio pensiero su di esse.

Propongo, pertanto, che si adotti la seguente procedura: i singoli proponenti illustreranno congiuntamente le questioni pregiudiziali e sospensive da loro avanzate. Successivamente potrà chiedere la parola un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare per esprimere il pensiero del proprio Gruppo su tutte le anzidette proposte pregiudiziali e sospensive. Si avrà quindi la votazione separata sulle diverse questioni pregiudiziali e sospensive.

Avverto che, non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Il senatore Nencioni ha facoltà di illustrare le questioni pregiudiziali da lui sollevate.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, non mi nascondo che le questioni che mi accingo ad illustrare nella nostra interpretazione sono di tale portata che involgono la valutazione politica, tecnica, giuridica di entità che hanno nei nostri ordinamenti, indubbiamente, la doverosa qualificazione di novità. Le questioni che si pongono non possono prescindere da questa valutazione perchè la pianificazione economica, ben cono-

sciuta nella storia, nella cronaca politica, si presenta oggi non solo nel nostro ordinamento, ma negli ordinamenti di tutti gli Stati organizzati come esigenza di razionalizzazione dei rapporti politico-economici. Debbo dire che gli ordinamenti di tutte le comunità si trovano impreparati a ricevere, classificare, definire lo strumento della economia programmatica, lo strumento della pianificazione economica.

È per questo che sorgono varie questioni di carattere giuridico, nazionale, definitorio e, in Italia, di fronte a una Costituzione rigida, anche costituzionale. In dottrina si pongono complesse questioni: quelle che i nostri maggiori definivano « eleganti », dovute molto spesso ad un periodo di adattamento nel sistema dei singoli Stati delle più razionali nuove discipline. Novità, ripeto, ma non in senso storico, perchè la programmazione economica e l'economia programmatica non sono certo delle novità, sono esigenze che il nostro Gruppo ha sempre proposto ed ha sempre sentito. Non è concepibile infatti che una comunità nazionale possa indirizzare la sua attività politica, economica, economico-politica attraverso decisioni avventate, attraverso decisioni che non tengano conto minimamente delle risorse, in un periodo di tempo più o meno prevedibile e definito, e non tengano conto soprattutto delle ipotesi di impiego per maggiori o nuove esigenze.

Pertanto, onorevole Ministro, la nostra discussione intorno alla programmazione economica e al programma quinquennale, la nostra discussione di queste questioni pregiudiziali sarà fatta nel quadro della nostra valutazione, che può anche essere in contrasto con determinate forme di dirigismo e in contrasto, certo, con la sostanza del programma in esame, ma non può prescindere dalla nostra valutazione positiva del concetto di programmazione economica. Al sistema noi non siamo stati mai contrari. Abbiamo affermato ed assunto che la programmazione che noi abbiamo proposto e proponiamo è una disciplina realistica proposta ed elaborata attraverso l'opera delle categorie economiche: una previsione programmatica creata cioè dalle stesse categorie eco-

nomiche quali destinatarie della programmazione stessa, con una visione d'interesse dell'intera comunità.

Abbiamo sostenuto anche, onorevole Ministro, in contrasto forse con il parere di altri schieramenti, anche a noi affini, che è assurdo porre il problema relativo al carattere coercitivo o indicativo della programmazione, perchè seguendo la dottrina specialmente francese (e in modo particolare vedi il pensiero del Maynard che nel noto saggio « Programmazione e politica » si è occupato, in modo specifico, della programmazione e del sistema costituzionale francese) la « programmazione » non può essere concepita ponendo il dilemma: programmazione indicativa o programmazione coercitiva? Non ha senso questa proposizione, costituisce una falsa alternativa. O la programmazione per la sua forma o per il suo contenuto può imporsi e dirigere l'economia o non è una programmazione, ma soltanto un'ipotesi di lavoro e si potrebbe identificare con un programma governativo che un nuovo Ministero espone con respiro ventennale, cioè un propoisto, un atto di buona volontà. Ma la programmazione economica esige prima di tutto che si faccia un autentico censimento delle risorse e si esprimano poi le ipotesi di impiego in armonia con le reali esigenze della comunità. E tutto questo deve avvenire non in un quadro di coercizione, senza minimamente tener conto delle reali situazioni e delle concrete esigenze delle categorie economiche, ma avendo di mira l'ordinato sviluppo dell'economia sull'alveo dell'interesse delle categorie economiche. L'attuale pianificazione invece tende a legittimare il programma con l'approvazione del Parlamento, ignorando la viva ed operante realtà economica. Ed è questo sistema che noi ci permettiamo di criticare. Attraverso la sola sanzione democratica del Parlamento ad un programma le cui premesse sono state rilevate con vari sistemi econometrici che abbiano fissato ad un determinato momento gli aggregati economici, le esigenze, le risorse e le ipotesi di impiego delle risorse stesse, si crea solo uno strumento di imperio della maggioranza. Dunque un fatto politico di coercizione non un « programma ».

Con questa premessa mi pare di aver inquadrato sinteticamente la nostra posizione di fronte alla programmazione economica. Questa premessa era necessaria soprattutto per meglio intravedere le pregiudiziali che ho l'onore di esporre. Entrando nel merito debbo osservare innanzi tutto che non abbiamo, come interlocutore, in questo momento dell'*iter* del disegno di legge, con allegato il programma quinquennale, solo la volontà del Governo nelle sue determinazioni, ma abbiamo come interlocutore anche la Camera dei deputati che ha dato la sanzione nella forma e nella sostanza ad un determinato sistema, e non possiamo non tenerne conto. Però noi mancheremo al nostro dovere di libera valutazione del programma nella forma e nella sostanza, anche perchè il programma quinquennale è ormai per quasi due quinti superato dal tempo; siamo al giugno 1967 e avrebbe dovuto avere esecuzione dal 1° gennaio 1966; al termine questo programma dovrà pure essere nuovamente varato. In quel momento noi sollevaremo in Parlamento, sulla stampa e nei consessi scientifici la nostra opinione circa il sistema, il procedimento diretto a proporre ed attuare una programmazione economica. Dunque, malgrado che noi abbiamo in questo momento ricevuto il sistema ed il contenuto con la sanzione dell'altro ramo del Parlamento, vi è una valida ragione per cui noi riteniamo ugualmente di dover proporre le nostre pregiudiziali nella speranza che vengano accolte, proprio cioè per mettere un punto fermo valido anche per l'avvenire, circa la sostanza ma, soprattutto, circa il procedimento legislativo che noi riteniamo, onorevole Ministro, non consono alle norme della nostra Costituzione. E voglio indicare subito un errore di prospettiva che noi abbiamo rilevato nelle singole prese di posizione, qualche volta di contenuto squisitamente politico e non di contenuto tecnico, mentre è assoluta esigenza che, per quanto concerne i procedimenti, si debba tener conto della rispondenza tecnica del procedimento ai dettami delle norme costituzionali, perchè non è dato a nessuno di prescindere con volontà politica dalla parola d'onore dello Stato, dalla Costituzione, che è posta a tutela

soprattutto delle minoranze e che è garanzia in un Stato di diritto del corretto andamento dello Stato stesso. Anche perchè, onorevole Ministro, c'è un'altra ragione: da molto tempo, da qualche anno, si cerca di prescindere dalla rigorosa osservanza, nelle procedure specialmente, delle norme costituzionali. L'esigenza della realtà qualche volta ci spinge a non tener conto della disciplina giuridica e in modo particolare della disciplina costituzionale. Ritengo che questo sia un grave errore anche se, in diritto pubblico, la prassi è ritenuta fonte di diritto più consueta che negli altri rami del diritto stesso. È un grosso errore, perchè a nessuno deve essere dato di poter violare impunemente la Carta costituzionale che, se come legge superprimaria deve essere osservata dal legislatore, a maggior ragione deve essere osservata dall'Esecutivo, nella azione politica, e nell'azione amministrativa, diretta cioè a raggiungere gli obiettivi che lo Stato si propone.

È per questa ragione che noi riteniamo illegittimo il procedimento legislativo adottato. Abbiamo il conforto della più autorevole dottrina, onorevole Ministro, abbiamo il conforto della logica. Non posso dire che abbiamo il conforto dell'esperienza perchè la programmazione è una novità (vecchia, antica novità) nel nostro ordinamento.

Il richiamo, anche da parte dell'onorevole Ministro, alla prassi francese è un evidente errore. La Costituzione francese, all'articolo 34, prevede, in modo specifico, *les lois de programme*. Qualsiasi accostamento dunque che noi facciamo alla prassi e al sistema francesi per giustificare il procedimento legislativo in Italia è erroneo, se pure può essere suggestivo. Infatti il sistema francese scaturisce legittimamente dalla norma costituzionale che prevede *les lois de programme*. La questione di diritto comparato ci potrebbe portare ad una esigenza di revisione costituzionale non di interpretazione sistematica. Per la interpretazione noi non possiamo prescindere dal nostro sistema costituzionale, il quale non prevede la programmazione globale, nè la disciplina.

Quindi non possiamo che ricorrere ai principi generali su cui posa la Costituzione

e, a mio avviso, onorevole Ministro si fa a torto ricorso con una certa — non voglio essere critico — disinvoltura alla norma contenuta nell'articolo 41 della Costituzione che prevede altra cosa che non il programma globale.

Per scendere poi all'analisi che mi auguro non sia nè lunga nè minuta dei vari argomenti che noi porteremo a sostegno della nostra tesi, mi permetterò di analizzare la norma contenuta nell'articolo 41 che, ripeto, a nostro avviso, a torto, con superficialità di esame e di comparazione, è stata portata alla base per giustificare la programmazione e il procedimento legislativo.

La programmazione economica non aveva bisogno di giustificazioni costituzionali. La prassi normalmente — e questo nel diritto pubblico è costante — precede la norma, non è la norma che precede la prassi, poichè la prassi è frutto di esigenza e l'esigenza nel suo contenuto viene disciplinata successivamente dalla norma. Dato che questo nuovo sistema non è previsto dalla Costituzione, non è fondata la tesi che di fronte alla programmazione economica siamo di fronte ad un atto contrario alla Costituzione della Repubblica. Noi siamo di fronte ad un sistema, la programmazione globale, che la Costituzione della Repubblica non prevede (è una cosa ben diversa) e che l'esigenza politica può invece adottare. Le leggi hanno schemi fissi, ma la realtà fluisce continuamente. Nuove esigenze si presentano e talvolta l'interesse della comunità ne impone l'adozione.

Come non possiamo non riconoscere che è un evidente errore assumere l'incostituzionalità del sistema di programmazione economica con il facilissimo argomento che la Costituzione non la prevede, così sarebbe erroneo giustificare per contro la legittimità della programmazione col ricondurre la programmazione economica alla previsione della norma contenuta nell'articolo 41, che riflette ben altra esigenza, ben altra realtà. Sarebbe una vera forzatura della Costituzione.

Questi sono i due errori che noi denunciavamo. La nostra costruzione dogmatica del sistema costituzionale per giustificare la programmazione economica partirà da altri con-

cetti, da altre considerazioni, da altri argomenti.

Nella relazione di minoranza, che io e il collega Franza abbiamo depositato, vi è una premessa che si richiama alle azioni scaturite dall'esigenza di rispetto della norma contenuta nell'articolo 41; abbiamo esposto i vari programmi e, forse con pedanteria, le varie situazioni. Ma era una esigenza assoluta, anche perchè sarebbe stato a noi obiettato, e con ragione, che mentre noi formulavamo una critica della norma contenuta nell'articolo 41 della Costituzione, avremmo tralasciato di considerare — e sarebbe stata facile obiezione — tutti i programmi che per legge sono stati varati, con la sanzione della Corte costituzionale.

Per questo siamo partiti, in modo pedante, dalla elencazione di tutti i programmi che sono stati approvati con procedimento legislativo.

Non possiamo condividere i concetti espressi nella relazione di maggioranza dai colleghi De Luca, Magliano e Trabucchi, circa la nuova situazione venutasi a creare nel nostro ordinamento giuridico: le norme giuridiche, cogenti, oggi, sarebbero non più tali per la trasformazione della struttura dello Stato. Noi ci troveremo di fronte non più a delle norme giuridiche da cui scaturiscono diritti soggettivi ma a degli interessi giuridicamente protetti, a norme da cui scaturiscono diritti affievoliti.

Andiamoci piano, onorevoli colleghi. Noi non possiamo accettare questa diagnosi del nostro sistema positivo in quanto, dal punto di vista costituzionale, una cosa è la norma giuridica da cui scaturiscono i diritti soggettivi e una cosa la norma da cui scaturiscono interessi giuridicamente protetti. Sono due cose irriducibili l'una all'altra. Nè si può certo dire che la dilatazione dell'intervento dello Stato — e anche su questo occorre rivedere i concetti e occorre anche rivedere alcune posizioni che sono state prese in passato, e con ragione, per il contenuto politico contingente dell'intervento più che per il contenuto di carattere costituzionale — abbia trasformato, in uno Stato di diritto, le norme di carattere giuridico da cui scaturiscono i diritti soggettivi in norme che

praticamente si proiettano in interessi giuridicamente protetti cioè ripeto in diritti affievoliti.

Voi avete scritto una cosa molto grave e probabilmente non avete valutato la portata di tale affermazione. Infatti l'intervento dello Stato, in uno Stato di diritto, deve identificarsi come l'intervento di un soggetto fra altri soggetti giuridici. Noi abbiamo un concetto dello Stato ben diverso e di fronte al nostro concetto dello Stato, ente morale al di fuori e al di sopra delle persone e degli ordinamenti — quasi il vertice di una piramide — potrei anche capire, tesi però che non condivido, anzi respingo, che le norme ordinarie si degradino in norme da cui scaturiscono non dei diritti soggettivi, ma degli interessi giuridicamente protetti. Ma questa è una nostra concezione dello Stato che è stata da voi combattuta ed avversata. Lo Stato oggi lo volete concepire tutt'al più come ordinamento degli ordinamenti, ma sullo stesso piano delle singole associazioni, sullo stesso piano degli enti locali, sullo stesso piano degli individui. Ed allora, se così è, se questa è la concezione che voi ponete, ne dovrete trarre anche le necessarie conseguenze: che l'intervento dello Stato nei rapporti economici, nel nostro Stato di diritto è l'intervento di un soggetto in relazione a tutti gli altri soggetti, su un piano di assoluta parità. Questo in ogni caso, ma specialmente quando interviene non nel raggiungimento degli interessi o degli obiettivi statuali, ma nel sistema produttivo, nei rapporti commerciali, nella vita di relazione. Può essere configurato come un cerchio in mezzo a tanti altri cerchi, su uno stesso piano; non una piramide alla cui base ci sono solo interessi giuridicamente protetti. Dalle norme del diritto positivo vigente scaturiscono anche diritti soggettivi e, come tali — lo dice la parola, sarebbe una inutile tautologia — diritti che sono giuridicamente garantiti, che possono essere giudiziariamente difesi o riconosciuti. Gli interessi protetti o diritti affievoliti sono tutelati dal sistema della giurisdizione amministrativa.

Fatte queste premesse, scendiamo all'analisi dell'articolo 41 della Costituzione, della sua portata, del suo contenuto. È agevole la

dimostrazione che non è possibile ricondurre la pianificazione o la programmazione economica (non facciamo questioni di vocabolario, il concetto è quello che ho espresso all'inizio) nel sistema costituzionale.

Onorevoli colleghi, vorrei dire che questa norma è di quelle norme che non soffrono di varie interpretazioni perchè vi è ormai una giurisprudenza della Corte costituzionale imponente, vi è per i tre commi dell'articolo 41 una elaborazione dottrinale come non ricordo di aver riscontrato per le altre norme della Costituzione. Ed era giusto che fosse così perchè nel nostro ordinamento si presentava come una novità in una Costituzione rigida una norma che investisse e disciplinasse anche i rapporti economici. Lo sforzo della dottrina prevalente è stato quello di inquadrare nel sistema, dal punto di vista dell'interpretazione sistematica, nozionale, definitiva, i vari concetti che la norma contenuta nell'articolo 41 pone.

Questo articolo inizia con l'affermazione: « L'iniziativa economica privata è libera ». Sarebbe stato preferibile che una norma costituzionale, proprio perchè la doverosa parità di soggetti tra Stato e privati non fosse limitativa, avesse espresso icasticamente il concetto che l'iniziativa economica è libera. L'articolo 41 ha voluto parlare di iniziativa economica privata forse per accentuare il principio dell'assoluta libertà dell'iniziativa economica. Da questo, onorevole Ministro, non solo io, ma l'autorità di autorevolissimi studiosi di diritto costituzionale ha sottolineato quanto dirò: nel nostro sistema costituzionale, che Mirkin-Cutzevich assume « razionalizzato », il fatto di permettere che l'iniziativa economica privata sia libera, toglie qualsiasi possibilità di ricondurre — anticipo quello che doveva essere la conclusione — la pianificazione economica all'articolo 41. Perchè il terzo comma pone una riserva di legge per i programmi, i piani, i controlli? C'è una ragione. Infatti parla (non dimentichiamo che non dice: programma globale), al plurale, di programmi, di controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata — questa volta le ha unite — possa essere in-

dirizzata e coordinata ai fini sociali. Il terzo comma dell'articolo 41 inizia con le parole: « La legge determina ». Questa espressione ha dato luogo a fiumi di inchiostro sul significato di queste parole che sembrano assolutamente di agevole comprensione. Infatti, onorevole Ministro, se la legge dovesse determinare e vi fosse questa assoluta riserva di legge per la pianificazione economica generale, non per il piano, per un programma, cioè scaturissero dalla legge ed esclusivamente da questa i diritti ed i doveri degli operatori economici, in una pianificazione globale, non ci sarebbe posto per la premessa dell'articolo 41, cioè per l'affermazione relativa alla libertà dell'iniziativa economica.

Onorevole Ministro, mi permetto di dire che questa è una osservazione che ha il suo valore, la sua portata. Facciamo una ipotesi, prendiamo ad esempio il bergamotto: facciamo un piano, quindi una riserva di legge, per quanto concerne il settore produttivo, distributivo, di trasformazione del bergamotto, è evidente che questo piano è un piano legittimamente posto con legge per quella riserva, sia essa riserva di primo grado o di secondo grado, assoluta o relativa o rinforzata o no. Comunque la legge determina, pone un piano economico e da questo piano economico discendono esclusivamente i diritti e i doveri per gli operatori economici pubblici e privati. Cioè la pianificazione del settore produttivo è coperta interamente, attraverso il sistema costituzionale, da un piano economico. Non c'è posto, onorevole Ministro, per l'iniziativa privata se non sotto la cappa di piombo dei diritti e dei doveri che scaturiscono dalla legge, dall'ordinamento, dal sistema posto con la pianificazione settoriale.

Un'indagine di approfondimento delle singole aziende ci porta a considerare che la volontà che queste esprimono non è libera, se non nell'ambito dei precetti legislativi che pongono limiti, controlli e danno indicazioni particolari e di massima. Adesso, con una operazione logica, riportiamo la pianificazione settoriale in un sistema di pianificazione globale, se è vera la premessa, è vera la conclusione e cioè che

questa dilatazione da un settore a tutti i settori pubblici e privati porta come conseguenza logica che l'iniziativa economica — non dico privata — non è libera. Poichè, però, per norma costituzionale l'iniziativa economica è libera, non è possibile ritenere che la programmazione economica possa essere riportata sotto l'usbergo giustificativo, regolamentare, disciplinare delle norme contenute nell'articolo 41 della Costituzione repubblicana

Noi non abbiamo tralasciato le numerosissime sentenze della Corte costituzionale, anzi — ripeto — abbiamo ritenuto opportuno e doveroso, soprattutto a sostegno della nostra tesi, partire dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, non soffermandoci soltanto a quella sentenza che anche l'onorevole Ministro ha posto nell'altro ramo del Parlamento come cardine delle sue valutazioni tecnico-giuridiche della pianificazione economica. Il criterio usato, cioè il procedimento legislativo, a nostro avviso, prima di dire se sia legittimo o non legittimo, non rientra nella riserva di legge posta dall'articolo 41.

La Corte costituzionale, con la sentenza del 24 giugno 1961, n. 35, in cui possono trovarsi insegnamenti fondamentali per tutta la materia, dice: « In concreto, talvolta, la legge stessa, attraverso le sue disposizioni, determinerà, con il programma, le finalità, fisserà i criteri di attuazione, gli organi, i poteri e le limitazioni dei poteri degli organi, l'estensione della libertà che pur bisogna lasciare agli operatori ed ogni altra particolarità atta a meglio disciplinare il programma; altra volta sarà più opportuno che la legge approvi semplicemente un programma o piano, separatamente formato nei suoi particolari, ma discusso con la legge stessa e allegato alla medesima, e, quindi, di essa facente parte integrante, salvo a modificare, con legge, questa legge di approvazione o il piano allegato soltanto quando circostanze di tempo o mutazioni economiche lo richiederanno. L'organo legislativo in ciò è sovrano e, a seconda dei casi, prescoglierà forma e sostanza, salvi però sempre i dettami della Corte costituzionale ».

Dunque da questo si evince che punti fermi sono: il testo del programma acquista valore di legge vera e propria; deve dare norme precise e sufficienti sì da obbligare i cittadini, ma anche regolare i poteri onde il loro esercizio risulti ordinato, non arbitrario e contenuto nel rispetto dei diritti individuali.

Ma, onorevoli colleghi, a questo punto occorre subito rilevare che appaiono i difetti fondamentali del disegno di legge in esame, sotto il profilo della rispondenza ai canoni costituzionali. E neppure l'osservatore veramente più benevolo potrebbe convincerci che dal testo del programma sia facile dedurre delle norme di legge idonee a regolare la condotta dei cittadini o a conferire poteri regolati alle autorità di Governo e dell'Amministrazione.

E qui occorre soffermarci su una questione veramente delicata. Quando si pone il problema, come è stato posto, circa la costituzionalità o, come si è espresso l'onorevole Ministro con una frase particolare,

circa la doverosità costituzionale — è un nuovo termine che noi abbiamo appreso e lo metteremo nel nostro vocabolario, non tecnico, politico — del piano, occorre non scendere immediatamente all'esame delle norme costituzionali, ma ci dobbiamo rendere conto della entità dei due termini di raffronto. Quando noi diciamo che vi è una riserva di legge per il piano, dobbiamo dire che cosa è il piano: se non facciamo questo mi pare che la questione non si possa più nè porre nè risolvere. Abbiamo visto infatti che la Corte costituzionale, quando ha parlato di piani particolari, ha ritenuto legittimo sia il procedimento legislativo, perchè lo ha ritenuto compreso nella riserva di legge contenuta nel terzo comma dell'articolo 41, sia anche — non dimentichiamolo — il piano particolareggiato, come dicevo prima, con l'ordinamento che regola e disciplina tutti i rapporti del settore e da cui scaturiscono dei diritti e dei doveri per i cittadini e per l'autorità!

Presidenza del Presidente MERZAGORA

(Segue N E N C I O N I). Ma questo che noi vogliamo approvare con procedimento legislativo non ha nulla a che vedere col piano, col programma cui si riferiva la Corte costituzionale. Il testo del programma inizia con questa affermazione: « Le finalità della programmazione sono state enunciate nella *Nota aggiuntiva* del 22 maggio 1962, e successivamente confermate e precisate nei programmi di Governo del novembre 1963 e del luglio 1964 ». Voi potete immaginare che questo contenuto possa essere una norma di legge da cui scaturiscano dei diritti per i cittadini? Voi potete concepire, al di fuori delle varie teorie sulla pianificazione, sia essa coercitiva, indicativa, dal punto di vista meramente logico, potete concepire che questa possa essere una norma di legge non secondo la tradi-

zione? Noi non ci riferiamo a nessuna tradizione giuridica nè dottrinale; noi ci riferiamo alla realtà, noi partiamo dal concetto e dalla nozione di norma giuridica, dalla norma giuridica che deve contenere quel dover essere che appunto la eleva al rango di norma giuridica; altrimenti siamo nell'arbitrio, non siamo di fronte ad un ordinamento in uno Stato di diritto. Se noi non possiamo concepire i limiti di una norma giuridica, il suo contenuto e la sua dinamica, l'orientamento giuridico è vano. Ed io mi rifiuto di riconoscere in questo un contenuto; non siamo ancora quella che il professor Sandulli ha chiamato la fantascienza del programma, siamo ancora nella pretesa normalità delle entità giuridiche che noi dobbiamo esaminare.

Norme giuridiche. Si rinvia cioè a documenti che per quanto noti e autorevoli non hanno l'idoneità specifica a valere come vere e proprie norme giuridiche, sia pure come norme direttive. Ma tali documenti, e tutti lo ricordiamo, sono stati concepiti con l'intento di illustrare idee, punti di vista, intenzioni, ma non certo per porre in essere disposizioni di legge. Anche il riassunto delle finalità posto agli inizi del testo del programma è del tutto insufficiente a valere come complesso di norme giuridiche; persino nel testo originario che era più conciso ci si riferiva al passato, al futuro, a documenti, a concezioni senza rispetto di una elementare tecnica legislativa e senza definirne il contenuto.

Ed allora, quando la Corte costituzionale nella sentenza che vi ho prima letto fissa i criteri di attuazione, gli organi, i poteri, le limitazioni dei poteri e degli organi, l'estensione della libertà che pur bisogna lasciare agli operatori e ogni altra particolarità atta a meglio disciplinare il programma, cioè norme giuridiche in senso stretto da cui scaturiscono diritti soggettivi, siamo veramente di fronte a situazioni particolari. E a questo proposito, onorevoli colleghi, proprio per la definizione di uno dei poli del raffronto di sindacato costituzionale, vi voglio leggere che cosa ha detto il Crisafulli, richiesto di un parere da parte dell'onorevole Ministro. Possiamo ricavarlo anche da quella nota, che lo onorevole Ministro ci ha fatto pervenire senza firma, certamente compilata da un giurista, sia pure esposta in termini più giornalistici che scientifici: « Del resto da molti passi del documento si ricava la consapevolezza dei suoi estensori di aver predisposto non un programma, ma un programma del programma e cioè un atto di indirizzo cui dovrebbe seguire il vero programma economico nazionale. E mi riferisco alla previsione di numerosi disegni di legge con carattere di urgenza per la realizzazione del programma, alle procedure di attuazione. Siamo quindi, a mio avviso » — così conclude — « fuori dell'area coperta dall'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, con la conseguenza che non

viene in considerazione per il momento la riserva di legge ivi stabilita ».

Questo è il parere di Crisafulli, cioè di uno dei più illustri studiosi di diritto costituzionale. Ma il Crisafulli non si è limitato a giustificare questa sua affermazione che inficia di nullità assoluta il procedimento legislativo. Egli si sofferma sulla ragione di questa sua maturata decisione e afferma che quello in esame non è un programma neanche al di fuori di ogni considerazione più favorevole alla concezione del Governo e non è neanche qualcosa che possa essere portato all'approvazione del Parlamento attraverso la forzatura costituzionale del procedimento legislativo.

Così dice ancora il Crisafulli: « Non sembra che il documento intitolato progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio possa inquadrarsi nella previsione costituzionale. Tale documento neppure redatto in articoli e formulato d'altreonde in linguaggio discorsivo è costituito da un complesso di previsioni essenziali, da una serie di ipotesi ed infine in piccola misura da talune direttive di politica economica e talora anche di politica *tout court* (riforma dei codici, riforma tributaria) estremamente generiche. Il contenuto del documento sembra piuttosto quello di un programma globale dell'azione governativa con particolare prevalente riguardo allo sviluppo economico del Paese. È un programma di azione governativa ed anche, per logica connessione, di futuri ed auspicati o promessi interventi legislativi in molteplici settori ».

Ora, quando noi ci proponiamo un sindacato costituzionale del procedimento legislativo non possiamo non considerare questa autorevolissima valutazione del programma secondo quanto noi modestamente avevamo già indicato, a parte l'articolazione che farà oggetto di altro rilievo. Non è concepibile una norma giuridica che abbia, come dice il Crisafulli, un contenuto esistenziale; occorre che sia tutt'al più un programma di governo con particolare riguardo alla situazione economica.

Non possiamo noi tradurre in legge, senza abbattere la norma giuridica ad un li-

vello inferiore, un contenuto che, non per nostro riconoscimento ma per unanimi e autorevoli riconoscimenti è discorsivo e non dispositivo. Da che cosa scaturirebbero i diritti e i doveri dei cittadini in uno Stato di diritto? Dal richiamo alla famosa nota aggiuntiva del ministro La Malfa? Scaturirebbero da generici richiami discorsivi a prospettive, con particolare riguardo alle prospettive economiche? Scaturirebbero da rilevamenti economici attraverso sistemi econometrici su una realtà che ormai è lontana da anni, alle nostre spalle?

Noi siamo veramente di fronte ad un grosso problema, che sembrava così facile nella sua impostazione semplicistica, ma che si allarga. E non è stato solo il Crisafulli a dare questo parere veramente *tranchant* circa quella che il Ministro chiama la doverosità costituzionale del provvedimento legislativo. Il Pergolesi inizia il suo parere dato al Ministro con queste parole sul quesito a): « non riterrei che il " programma economico quinquennale " debba essere approvato con legge formale ». Il Pergolesi è uno dei più illustri giuristi, proveniente dalle discipline civilistiche dal diritto del lavoro, dalla scuola del Borsari ed illustra veramente la nostra scienza di diritto pubblico. Egli giustifica anche la sua tesi, che io vi risparmio, ma non posso non sottolineare che si richiama anche al fatto che il programma è « espresso in forma espositiva di dati di fatto, previsioni, situazioni, orientamenti, e non in forma prelettiva (come è di regola per le leggi) ».

A questo punto, che cosa importa a noi se il Predieri, di estrazione socialista, esprime un parere contrario, con termini non tanto tecnici, in un volume che non ha neanche carattere scientifico, ma è un saggio scritto in stile giornalistico per la vendita e per la diffusione del verbo della cosiddetta civiltà della pianificazione economica? Che cosa importa, a questo punto, che il professor Barile, altro elemento di estrazione meramente politica, esprima un parere contrario, quando il Crisafulli, il Pergolesi, l'Elia, il Guelli, il Mortati, cioè tutta la scienza giuridico-politica italiana, che illumina di luce propria tutto il mondo scientifico in questa materia, hanno dato un pa-

rerere contrario al procedimento legislativo per le ragioni che ho avuto l'onore di esporvi sinteticamente e che abbiamo anche appena accennato nella nostra relazione di minoranza?

Noi oggi ci troviamo ad avere come interlocutore non solo il Governo nell'esame del disegno di legge, con la firma del Presidente della Repubblica (a norma dell'articolo 87, comma quarto della Costituzione), bensì anche l'altro ramo del Parlamento che ha dato la propria sanzione al provvedimento e alla sostanza. (*Interruzione del senatore Jannuzzi*). Dico che al Senato ci troviamo in una situazione che non possiamo non riconoscere un po' diversa. Però all'inizio dell'iter del disegno di legge — e non posso non ripeterlo, senza voler fare nessuna censura di carattere personale, ma come protesta anche per l'avvenire — le Presidenze avrebbero dovuto non subire passivamente l'iniziativa dell'Esecutivo. Infatti, la Costituzione della Repubblica (e se ce ne sarà bisogno ne darò una breve dimostrazione) pone dei diritti e dei doveri non solo per i cittadini, ma soprattutto per i parlamentari, soprattutto per le Presidenze delle due Camere. Domani potremmo trovarci di fronte ad un parlamentare che potrà presentare « I promessi sposi » come progetto di legge e non vedo come le Presidenze potrebbero rifiutarne l'accettazione dopo che hanno accettato come disegno di legge un documento meramente espositivo, come osservava il Pergolesi o discorsivo di contenuto, come diceva il Crisafulli, esistenziale e lontano dalla realtà, come dimostreremo. Era questa la ragione per cui mi rivolgerò alle Presidenze. Infatti le Presidenze non solo sono garanti di fronte alla azione di impulso parlamentare, ma hanno anche il dovere preciso di rispetto assoluto della Costituzione della Repubblica che segna un alveo oltre il quale non si deve poter andare. Inoltre rappresentano l'indipendenza delle Camere nel dialettico colloquio con l'Esecutivo in un sistema che si dice democratico-parlamentare.

P R E S I D E N T E . Senatore Nencioni, mi consenta di interromperla. Desidero rassicurarla per dovere di lealtà che le

due Presidenze della Camera e del Senato tempestivamente, cioè prima ancora che il disegno di legge fosse presentato alle Camere e si creasse quindi un precedente difficilmente superabile, sono intervenute presso il Presidente del Consiglio e il Vice Presidente del Consiglio. È un passo comune che abbiamo fatto l'onorevole Bucciarelli Ducci ed io nel quale abbiamo espresso il nostro punto di vista che non era favorevole alla presentazione del disegno di legge. Abbiamo avuto sia dal Presidente del Consiglio sia dal Vice Presidente del Consiglio piena approvazione del nostro punto di vista. Poi il Governo ha deciso diversamente.

Lei capisce che la Presidenza della Camera e la Presidenza del Senato, dopo aver mosso queste difficoltà pregiudiziali e tempestive, non potevano ritornare in argomento una volta che il Governo, nel suo insieme, aveva deciso in modo diverso. Tengo a dire questo perchè tutto quello che si poteva efficacemente fare prima è stato fatto. (*Commenti dall'estrema destra*).

C R O L L A L A N Z A . Quindi lei dà ragione alla tesi del collega Nencioni.

N E N C I O N I . Signor Presidente, io la ringrazio delle notizie che ha voluto darci e che dimostrano ancora una volta, così come noi abbiamo sempre riconosciuto, la solerzia e la cura da parte della Presidenza del Senato, cui in questo caso si è aggiunta la solerzia e la cura del Presidente della Camera, di far presente questa situazione abnorme. Io avevo fatto questa osservazione, onorevole Presidente, non tanto per la situazione attuale quanto per l'avvenire. Infatti, noi siamo di fronte ad una Costituzione rigida. Di fronte allo Statuto albertino che non prevedeva il decreto-legge si è proceduto con decreto-legge, che è stato criticato nella famosa sentenza del 1922 scritta con la penna di Mortara, allora presidente della Suprema corte, con termini anche per il momento in cui venivano scritti, icastici, pesanti; però allora si era di fronte ad una Costituzione flessibile che, come tale, postulava in tali casi un'azione legislativa *praeter legem*, e non *contra le-*

gem, perchè il divieto non esisteva. Con una Costituzione rigida, a parte i procedimenti previsti, la situazione è diversa. Io mi richiamo alle valutazioni sanzionate dalla sentenza della Corte costituzionale 13 maggio 1957, n. 60, depositata il 25 maggio 1957 e pubblicata dalla *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 29 maggio 1957, proprio per un giudizio di legittimità costituzionale, per quanto concerne la riforma fondiaria; tutti ricorderete che dal Consiglio di Stato alla Corte costituzionale, alla Suprema corte c'è stata un'elaborazione giurisprudenziale vastissima per questi provvedimenti che si ricordano nelle cronache giudiziarie, più che in quelle politiche, come provvedimenti della legge Sila.

La Corte costituzionale, di fronte alla sentenza del Consiglio di Stato e della Suprema corte, ponendosi il problema della legittimità costituzionale — in quel caso eravamo proprio nell'ambito dell'articolo 43, terzo comma, pertanto legittima azione, perchè si trattava di programmi particolari da cui scaturivano dei diritti e dei doveri direttamente per i cittadini con copertura ermetica di tutta l'area — molto prudentemente disse: « Non è dubbio che la legge è l'atto col quale normalmente si producono le norme che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato; ma la stessa Costituzione contempla come leggi taluni atti che, pur essendo posti in essere collettivamente dalle Camere, non hanno il carattere di atti di produzione di norme giuridiche ». Qui siamo di fronte all'eccezione: la norma è che la legge sia strumento di produzione di norme di carattere giuridico; vi sono delle eccezioni che confermano la regola, ma queste sono previste in modo tassativo dalla Costituzione rigida, per cui non si può andare nè oltre nè al di fuori, perchè ciò non sarebbe legittimo dal punto di vista costituzionale e tale azione può essere oggetto di sindacato costituzionale negativo, soppressivo da parte della Corte costituzionale.

« Tali — continua la Corte Costituzionale — sono le leggi di approvazioni del bilancio e del consuntivo, le leggi di concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio (articolo 81 della Costituzione), le leggi che si

limitano ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali (articolo 80), la legge che risolva un conflitto di interessi tra lo Stato e la regione (articolo 127) ».

L'articolo 43 della Costituzione prevede, proprio nella materia che specificatamente interessa il presente giudizio, la possibilità che con la legge si proceda ad espropriazione di determinate imprese; inoltre, già l'articolo 9 della legge 29 giugno 1965, numero 2359, sull'espropriazione per cause di pubblica utilità, disponeva che, in determinati casi, la dichiarazione di pubblica utilità dovesse farsi con legge secondo l'articolo 77, primo comma che dice: il Governo, quando ne sia delegato dalle Camere, può...

E con questo è coperta interamente la area degli strumenti legislativi, sia come leggi materiali dirette alla produzione di norme giuridiche, sia come leggi formali dirette alla ratifica di trattati o all'approvazione di bilanci e di consuntivi, sia come leggi misura, cosiddette dalla dottrina, quelle dirette alla espropriazione o dirette ad un provvedimento di carattere amministrativo; al di fuori di queste c'è il nulla, c'è l'arbitrio, c'è la forzatura costituzionale, c'è la frattura costituzionale.

Che bisogno c'era per delle ipotesi di lavoro, per delle ipotesi di impiego, previo un censimento delle risorse, di procedere attraverso il procedimento legislativo?

Nella nota che ci ha gentilmente dato lo onorevole Ministro si parla di prevalente dottrina; ma io vi ho dimostrato che la prevalente e l'autorevole dottrina è anzi contraria. L'onorevole Ministro si richiama ad uno scritto del professor Elia, da noi ben conosciuto, sulla dubbia efficacia dei provvedimenti bicamerali non legislativi. Però l'onorevole Ministro dimentica che il professor Elia, nel suo parere dato al Ministro stesso, a richiesta del Ministro, fu recisamente contrario al procedimento legislativo ed anche se in un altro scritto abbia posto in evidenza alcune distonie nei provvedimenti bicamerali non legislativi, questo non significa che il suo parere non abbia validità. È inutile sostenere che i provvedimenti bicamerali non legislativi

possono non essere identici in un ramo o nell'altro del Parlamento. Qui si sarebbe trattato di approvare una mozione, dopo ampia discussione del programma, come dichiarazione di Governo, che la maggioranza avesse posto all'Assemblea (non ha importanza lo strumento bicamerale sia esso ordine del giorno o mozione). Avremmo avuto allora delle ipotesi di impiego delle risorse che sarebbero state convalidate successivamente da disegni di legge presentati. Tanto è vero che un illustre costituzionalista, richiesto dal Ministro, circa la legittimità del programma attraverso lo strumento legislativo, fece una proposta pratica. È possibile concepire il programma attuato attraverso legge, però sarebbe opportuno che il Governo predisponesse tanti disegni di legge sì da coprire l'intera area del programma economico; questi disegni di legge sarebbero approvati o respinti dalla maggioranza e noi avremmo la programmazione economica attraverso dei concreti atti. Con tale affermazione che è logica, che risponde alla realtà costituzionale, era stato suggerito al Governo anche il sistema, ma il sistema poteva essere perfezionato attraverso l'approvazione del programma come comunicazioni del Governo con una mozione o un ordine del giorno a norma di Regolamento. Si è obiettato che vi sono delle ragioni valide per adottare il procedimento legislativo, ragioni che praticamente si riassumono nella maggiore vigoria dell'atto legislativo di fronte ad una mozione, nel fatto che sarebbe veramente inconcepibile che un programma dal 1966 al 1970 venisse approvato con una mozione da una maggioranza parlamentare che dopo il 1968 non esiste più in quanto nel 1968 cessa il mandato parlamentare.

Ma, onorevoli colleghi, qui siamo veramente nella fantascienza; perchè in politica nulla è eterno, nulla è intangibile e perchè, se noi approviamo il programma con legge e domattina ci fosse un'altra maggioranza che avesse delle idee diverse, questa si troverebbe di fronte a un dover essere cui deve chinare la testa! Questa è veramente fantascienza!

J A N N U Z Z I . Ma questo è nella previsione normale di tutte le leggi! Anche la Costituzione può essere modificata con mezzi costituzionali. Qui si parla del valore di una mozione di fronte alla legge; evidentemente la legge ha valore superiore.

N E N C I O N I . Ma non si può portare l'argomento che una mozione non può andare oltre i confini della legislatura, perchè in politica nulla è eterno. E questo non è un ragionamento, non è un ragionamento neanche suggestivo: è un ragionamento che posa sulle sabbie mobili, basta una semplice considerazione logica e giuridica per cancellarlo. Se anche vi fosse una ragione di opportunità dovremmo forzare la Costituzione? E allora perchè attraverso un procedimento costituzionale non si è modificata la Costituzione nel senso di prevedere il procedimento legislativo e successivamente procedendo con procedimento legislativo? Questa è la realtà.

Quando ci poniamo un problema di carattere tecnico di sindacato costituzionale, noi non possiamo minimamente prescindere dalla realtà costituzionale, dalle norme del nostro diritto positivo vigente, non possiamo prescindere per ragioni di opportunità, per ragioni di opportunità non possiamo superare il concetto della « doverosità costituzionale ». Il programma poteva andare benissimo e avremmo risparmiato all'altro ramo del Parlamento nove mesi di lavoro, avremmo risparmiato a questo ramo del Parlamento una discussione che, se non è perdita di tempo, tende però ad un procedimento che pone diritti e doveri e ad un procedimento assolutamente anomalo, non previsto dalla Costituzione della Repubblica.

Nè, ripeto ancora una volta, si può fare un ragionamento di diritto comparato e richiamarci al sistema belga o al sistema francese o al sistema inglese, perchè ciascun sistema si basa sul proprio ordinamento, sui propri strumenti. Ho ricordato l'articolo 47 della Costituzione francese che prevede *les lois de programme*. Il Ministro dice che questa è la « legge di programma » cui seguiranno le « leggi del programma ». Ma anche di fronte a una mozione che ap-

prova il programma stesso come dichiarazione del Governo, potremmo avere la « mozione del programma » seguita poi dalle « leggi di programma » che il programma stesso attuano.

Onorevoli colleghi, non vorrei insistere su argomenti che già sono stati sufficientemente svolti e voglio concludere affermando che il piano cui il Parlamento deve dare la sua approvazione è, in realtà, più che un documento programmatico, un atto di indirizzo politico del Governo in vari campi, con particolare riguardo al campo economico o addirittura un atto di indirizzo politico *tout court*, è un esame non attento, non completo, fatto con disinvolti sistemi econometrici, tanto da offrire una realtà non corrispondente alla realtà effettiva come sarà di facile dimostrazione; un piano che non rientra nella dizione « programmi e controlli » previsti dalla norma contenuta nel terzo comma dell'articolo 41 della nostra Costituzione, che ha previsto una riserva di legge che noi riteniamo una riserva relativa non assoluta e questo ha anche la sua importanza, ai fini del procedimento. Noi abbiamo sottratto, attraverso una nostra valutazione, il programma all'ambito dell'articolo 41. Pertanto potremmo anche esimerci dal fare questa indagine, ma questa indagine, per particolari ragioni, ha una sua esigenza perchè noi siamo di fronte ad un programma che sarà seguito poi da programmi particolari, settoriali, territoriali e sociali e pertanto il problema della riserva di legge è un problema che ha una certa importanza. L'articolo 41 parla in modo che ci lascia veramente perplessi perchè solitamente la Costituzione quando pone il principio della riserva di legge, non solo il principio della legalità, ma della riserva di legge o della riserva di legge rinforzata, adopera l'espressione « in forza di legge », « con legge », vedete l'articolo 13 della Costituzione e la riserva di legge rinforzata dell'articolo 10 della Costituzione in quanto prescrive anche il contenuto dei singoli provvedimenti. La riserva relativa invece è secondo legge, per legge. L'articolo 41 invece recita: « la legge determina »: questo secondo le valutazioni giuspubblicistiche è una espressione anodina che può significare che il

contenuto deve essere regolato da un provvedimento legislativo o anche da altri provvedimenti che si richiamino ad una legge esistente. Ed io ritengo che questa possa essere l'interpretazione della norma contenuta nel terzo comma dell'articolo 41. Ma tutto questo non toglie nulla al ragionamento che abbiamo avuto l'onore di esporre perchè l'articolo 41 parla di programma e dall'inizio abbiamo dimostrato che noi siamo di fronte ad un programma globale che non ha nulla a che vedere, dal punto di vista logico, dal punto di vista del contenuto, dal punto di vista dell'ambito con i programmi che riflettono per la pluralità, per il sistema legislativo suggerito ed anche per l'elaborazione della Corte costituzionale, singole regolamentazioni di determinati settori produttivi.

Onorevoli colleghi, un'altra pregiudiziale che noi abbiamo proposto riflette, sotto il profilo regolamentare e costituzionale, la forma del programma ritenuto oggetto del procedimento legislativo. Mi riferisco all'articolo 72 della Costituzione che dispone in modo preciso: « Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale ». Questo significa che la Costituzione, con richiamo ai Regolamenti dei due rami del Parlamento, prescrive la forma, a parte il contenuto del provvedimento legislativo. Cioè la sostanza portata da un procedimento legislativo all'esame dei due rami del Parlamento deve essere dispositiva e redatta articolo per articolo. Se noi prendiamo l'articolo 52 del nostro Regolamento, cui fanno riscontro varie disposizioni del Regolamento della Camera, vediamo che dispone: « I disegni di legge sono presentati in seduta pubblica o comunicati alla Presidenza; sono stampati e distribuiti nel più breve termine possibile a tutti i senatori ». L'articolo 76 poi stabilisce: « I disegni di legge, dopo approvati articolo per articolo, si approvano con votazione finale ». Il Regolamento ha risonanza costituzionale anche se non fosse richiamato in modo specifico dall'articolo 72 della Costituzione che prescrive la forma.

Ora, onorevoli colleghi, di fronte al programma che viene presentato per essere approvato nella forma del procedimento legislativo, a parte il contenuto discorsivo e non dispositivo, a parte la mancanza di una norma da cui scaturisca un diritto sia per i cittadini sia per l'autorità, siamo di fronte soltanto ad ipotesi di previsione anche irrispondenti in modo evidente alla realtà e che non tengono conto minimamente del fluire incessante dei rapporti economici che non può certo essere racchiuso, non come previsione, ma come norma, come oggetto di una legge che ha una certa stabilità relativa. Ma la situazione economica fluisce senza soste, continuamente.

A parte questo, noi siamo di fronte ad un documento che potrebbe essere benissimo ritenuto una dichiarazione programmatica del Governo. Non è redatto articolo per articolo e pertanto è disinvolta — adoperiamo questo termine — l'applicazione a questa materia della procedura da parte delle Presidenze dei due rami del Parlamento. Il ragionamento che si è fatto, e cioè che si tratta indubbiamente di paragrafi che possono essere ritenuti comma di articoli, è un ragionamento, ma non è la realtà. La realtà è che il progetto avrebbe dovuto essere articolato e articolazione — è inutile che ce lo diciamo tra di noi che da anni siamo chini su questi documenti — non è forma, l'articolazione è sostanza. È sostanza perchè nell'articolazione legislativa della norma viene fissato un dover essere da cui scaturiscono poi i diritti e i doveri e per le autorità e per i cittadini. L'articolazione è una necessità successiva anche per ricercare, da parte di coloro che la norma debbano applicare, la volontà del legislatore. La norma contiene custodito, nella sua lettera, lo spirito della legge, l'afflato del legislatore che tale spirito ha animato.

Ecco la necessità e l'esigenza dell'articolazione e l'esigenza costituzionale, la prescrizione costituzionale ricevuta nei Regolamenti.

Ma, si è osservato, non è la prima volta che nella realtà legislativa vi è un'articolazione con un allegato e il programma sarebbe un allegato all'articolazione di cui si compone il complesso e composito disegno

di legge in esame. Ed è vero, infatti ciò si è verificato non solo sotto l'impero della nostra Costituzione rigida, ma anche sotto l'impero dello Statuto albertino: prima nel mio ricordo la legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, sulla abolizione del contenzioso amministrativo e via di seguito. Nel mio ricordo vi sono le tabelle annesse alle leggi fiscali; nel mio ricordo gli allegati ai disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali; nel mio ricordo, gli allegati di fronte ai procedimenti legislativi di approvazione dei consuntivi, delle tabelle dei bilanci.

Pertanto, non siamo fuori ma siamo nel campo della eccezionalità. Però questa giustificazione non ha neppure il carattere positivo di un argomento suggestivo. E qui invito a seguire questo ragionamento che, anche se banale, è un ragionamento che rispecchia la realtà.

Io ho detto prima che seguivo la Costituzione e vi ho detto gli argomenti che mi suggerivano di ritenere il procedimento assolutamente incostituzionale, proprio per la mancata previsione costituzionale del provvedimento stesso. Ma adesso prescindiamo da questo, siamo nel campo aperto della logica giuridica, delle valutazioni, per trarne determinate conclusioni. Cioè vediamo la cosa sotto un altro profilo: l'abbiamo vista sotto il profilo della correttezza costituzionale ed ora la vediamo sotto il profilo della obbedienza ai nostri Regolamenti e alla Costituzione, per quanto concerne la forma e la sostanza.

Quando un disegno di legge propone al Parlamento la ratifica di un trattato e il trattato è allegato; quando una legge fiscale propone al Parlamento l'approvazione di norme fiscali e delle tabelle allegate; quando si propone al Parlamento, attraverso un disegno di legge, l'approvazione di un documento complesso come un consuntivo o le tabelle di un bilancio preventivo, onorevoli colleghi, il trattato rimane trattato e non si trasforma in legge, la tabella rimane tabella e non si trasforma in legge, il documento di bilancio consuntivo rimane tale e non si trasforma in legge. Cioè nella nozione giuridica delle entità che compongono il disegno di legge nel procedimento

legislativo, prima della approvazione e dopo l'approvazione, noi siamo di fronte ad entità giuridiche diverse, siamo di fronte ad un consuntivo che rimane tale, siamo di fronte ad un trattato che rimane tale, siamo di fronte ad una tabella che rimane tale, ad un bilancio che rimane tale, ad un protocollo diplomatico che rimane tale. Il diritto, cioè scaturisce dalla legge-norma, anche se la legge-norma si richiama all'allegato, anche se si richiama alla sostanza del consuntivo, del bilancio, del trattato, del protocollo, per sua natura formale, discorsivo e non certo dispositivo mai prelettivo.

Nessuno potrebbe sostenere e nessuno sosterrà che, dopo la ratifica, il trattato si è trasformato in una legge. La legge che rende esecutivo il trattato all'interno dell'ordinamento giuridico è quella da cui scaturiscono eventuali diritti e doveri, ma il trattato rimane trattato internazionale, cioè rimane un documento posto in essere dallo Stato nella sua personalità giuridica di diritto internazionale, di ambito internazionale, con altro soggetto di diritto internazionale.

Qui, invece, si ha la pretesa che la narrativa del programma — non so come definirli meglio — diventi legge dello Stato. E gli emendamenti che sono stati presentati alla Camera dei deputati e che saranno presentati in quest'Aula ai singoli paragrafi dimostrano che si è ritenuto coralmemente, senza eccezioni, che i singoli punti discorsivi, di contenuto vario, siano gli articoli di una legge.

J A N N U Z Z I . È un altro discorso...

N E N C I O N I . Tutti sono altri discorsi, caro Jannuzzi.

J A N N U Z Z I . Parliamo dell'allegato.

N E N C I O N I . Ma voi ritenete l'allegato forma e sostanza di legge. Pertanto, non è applicabile, per il procedimento, l'articolo 72 della Costituzione e il richiamato articolo 62 del nostro Regolamento. Vengono meno la forma e la sostanza della legge for-

male. Ora, richiamandomi alla definizione di norma giuridica che ho ritenuto di dare all'inizio del mio dire, io veramente mi rifiuto di ritenere norma giuridica anche il contenuto del disegno di legge. È un'aberrazione di carattere costituzionale ritenere norma giuridica i vari paragrafi dell'articolazione programmatica.

Quando noi esaminiamo, chiamiamolo così, l'articolo 1 che dice: « Le finalità della programmazione sono state enunciate dalla Nota aggiuntiva del 22 maggio 1962, e successivamente confermate e precisate nei programmi di Governo del novembre 1963 e del luglio 1964 », vediamo che siamo di fronte ad un caso di patologia legislativa. Non siamo di fronte ad un generico programma. Dovete decidervi: o dite che il programma non è legge dello Stato, ma è un allegato che può essere cancellato in qualsiasi momento, o sostenete che il programma è legge dello Stato e i singoli capitoli sono gli articoli cui si richiamano la Costituzione della Repubblica e i Regolamenti della Camera e del Senato, su cui si articolano i vari emendamenti e l'approvazione, articolo per articolo; allora io vi dico che il procedimento legislativo è stato concepito e imposto dalla Costituzione della Repubblica unitamente a tutte le altre norme con l'obiettivo di tecnica legislativa, di porre in essere delle norme giuridiche che abbiano un contenuto che si concreta in un comando giuridico, in un singolo dover essere precettivo.

Molte volte, nella prassi, si è detto (e mi richiamo ad un ipotetico disegno di legge): l'articolo 15, logicamente, deve essere scisso perchè riflette due entità diverse; in sede di coordinamento questo sarà fatto. Noi non possiamo dimenticare le norme costituzionali, la scienza giuridica che hanno ormai elaborato il concetto di norma, quello di legge materiale e formale, quello di legge di approvazione, quello di legge meramente formale di approvazione di quegli atti amministrativi che sono i bilanci e i consuntivi, quello di legge-norma, quello di provvedimento e quello di legge-misura. Al di fuori di questi concetti, onorevoli colleghi, siamo di fronte ad un fenomeno che il Crisafulli chiamava l'esistenzialismo legislativo.

Ma si è detto che, quando la Costituzione e il Regolamento indicano che il procedimento deve addivenire all'approvazione, all'esame articolo per articolo, non ci si riferisce soltanto ad una definizione offerta dalla prassi, ma non ci si può riferire anche ad una certa numerazione che i singoli argomenti avevano in un documento. Tutti sapete che le tesi possono avere dei lati accettabili, lati non accettabili ma, quando noi, prescindendo dalla retta via, vogliamo trovare delle giustificazioni per una determinata tesi, quando questa postula alcune giustificazioni, siamo nel campo non della valutazione libera, ma della valutazione difensiva di una tesi; ci possono essere anche difensori d'ufficio in assoluta buona fede di questa tesi della identificazione dei singoli numeri di un documento discorsivo con la doverosità costituzionale — ormai ciò è entrato nella prassi — o con la doverosità regolamentare dell'articolazione del documento oggetto del procedimento legislativo, ma noi siamo assolutamente contrari a questo perchè riteniamo violata la Costituzione ed il Regolamento.

Veniamo all'ultima discussione preliminare che, in sostanza, è una sospensiva. Chiediamo che non possa essere discusso il disegno di legge in esame per considerazioni di merito. Onorevoli colleghi, non voglio abusare della vostra attenzione, nè parlare oltre il tempo che ho promesso alla Presidenza, nè insistere su concetti che formeranno oggetto di ampia discussione di merito e che sarebbe inutile anticipare. Però, non possiamo in questa sede non proporre alcune domande di carattere formale. Prima domanda: il cosiddetto programma o piano dev'essere una cosa seria, oppure noi perdiamo del tempo per una decisione di carattere politico o per venire incontro ormai alle legittime aspettative del ministro Pieraccini di vedere coronato da successo, cioè con approvazione, il suo sforzo ormai di anni?

Il Ministro, veramente sempre così gentile, sempre così pieno di argomenti quando si tratta del suo programma, fa veramente tanta tenerezza e non possiamo non considerare, con molta comprensione, il suo de-

siderio di vedere approvato questo documento. Ci siamo ormai abituati a vedere il ministro Pieraccini non aprire bocca se non per dire: programma. Anche quando l'abbiamo visto in quella cornice squallida e disastrosa dell'alluvione di Firenze, in una stanza della Prefettura, disordinata per l'accorrere da tutta Italia di persone che volevano rendersi conto, alterato nei lineamenti dallo spettacolo che si presentava, il Ministro alla televisione ha detto: adesso bisogna programmare gli aiuti.

Vedete, ormai rientra nella sua natura, ormai il ministro Pieraccini è dedicato a questa azione politica e noi comprendiamo che debba fare di tutto per portare ad approvazione questo suo programma, con procedimento legislativo o senza. Darebbe molti anni della sua vita pur di vederlo approvato questa sera stessa. (*Commenti e interruzioni*). Anche questa sera perchè la volontà è di non discutere il merito; è un fatto politico, noi rileviamo che nessuno ha l'intenzione di parlare con assoluta serietà, lasciatemelo dire senza offesa per i cortesi ascoltatori. Questa è un'opinione che dimostrerò immediatamente ...

M O R A B I T O . Lei dimostra spesso per sofismi.

N E N C I O N I . La mia non è una critica negativa, questo del resto è un fatto positivo: io ho detto che comprendiamo la azione del ministro Pieraccini ma il suo è un obiettivo politico, non è un obiettivo di programma. Infatti, se veramente noi volessimo porre in essere un programma economico, noi avremmo dovuto — dicendo noi adesso io mi metto nella persona del ministro — ritirare questo programma, farlo scorrere, tanto elastico e scorrevole è per definizione dello stesso Ministro, e poi riportarlo al Parlamento aggiornato. Non mi direte che è una cosa seria discutere di una previsione programmatica, 1° gennaio 1966-1970, il 28 giugno 1967. Mi darete credito almeno di questa valutazione negativa! La colpa non è del Governo? Non ha nessuna importanza. Di chiunque sia la colpa, anche se

è del Parlamento, a un dato momento il tempo è passato e le previsioni programmatiche sono per il passato; e siccome noi dobbiamo, attraverso la previsione programmatica, approvata poi per legge che è l'assurdo degli assurdi, fissare l'attimo fuggente, almeno che questo attimo fuggente sia attuale! E se poi invece noi vogliamo fissare l'attimo fuggente alle nostre spalle, abbiamo il dovere di non mantenere le previsioni programmatiche 1° gennaio 1966, ma abbiamo il dovere di fissare le previsioni programmatiche dal 28 giugno 1967 al 1970 e poi fare il consuntivo, anche per verificare la validità delle premesse, dal 1° gennaio 1966 ad oggi. Questo mi pare sia logico. E perchè, onorevoli colleghi? Perchè è inutile che noi diciamo che in cinque anni ci saranno un milione e 400 mila posti di lavoro non agricolo in più, quando nei circa due anni che sono passati ciò si è dimostrato fallace; quando il Presidente del Consiglio e il Ministro del lavoro onorevole Bosco, in una riunione triangolare dinanzi alle organizzazioni sindacali, hanno apertamente detto che le previsioni programmatiche, per quanto concerne quel milione e 400 mila posti di lavoro per dipendenti extra-agricoli, riportavano una entità non raggiungibile. E questa è una realtà. Noi approviamo per legge questa entità, invece, non solo come raggiungibile, ma come un'esigenza su cui poggia tutta la programmazione. Ma veramente noi non possiamo guardarci in faccia se non come àuguri che non si sa perchè non ridessero incontrandosi per la strada.

Un'altra considerazione. Si parla di serietà e di esigenza di serietà; in una programmazione economica, intendiamoci, non di esigenza di speranze, perchè le speranze sono accoglibili sempre, in ogni modo. Noi possiamo sperare che il prossimo anno intervenga un aumento di un milione di posti di lavoro extra-agricolo, possiamo sperarlo e auspicalo. Ma quando facciamo il censimento delle possibilità e le ipotesi degli impieghi, abbiamo il dovere di rimanere ancorati alla realtà!

CROLLALANZA. Allora aveva ragione l'onorevole Fanfani che questo è il piano dei sogni!

NENCIONI. Il piano dei sogni, ma qualcuno gli ha obiettato: il piano degli incubi! Cioè l'onorevole Fanfani fu in fondo, anche in questo caso, quel « singolare ottimista », secondo la nota definizione dell'onorevole Gronchi.

SALERNI. Però potrebbe essere un merito vedere se è un piano di sogno o un piano di realtà!

CROLLALANZA. Per alcuni aspetti abbiamo visto che è già di sogno. (*Replica del senatore Salerno*).

NENCIONI. Io parlo ora proprio per la sospensiva di merito. Il ministro Bosco, poi, è il discolo di questo piano; il ministro Fanfani è discolo per l'etichetta che gli ha dato, il ministro Bosco lo è per quanto concerne la sostanza. Nell'altro ramo del Parlamento — ed io mi auguro che nella Commissione finanze e tesoro si fosse tenuto in adeguato conto quanto aveva detto il ministro Bosco — parlando della previsione per la sicurezza sociale e delle previsioni programmatiche (voi mi insegnate che c'è un capitolo apposito) il ministro Bosco ha dichiarato non più raggiungibili gli obiettivi del piano. Il piano si è infranto per quanto concerne la sicurezza sociale. Il ministro Colombo — guardate non vi porto delle valutazioni nostre, ma delle valutazioni ufficiali del Governo — ha dovuto riconoscere, per quanto concerne il risparmio pubblico, il vero e proprio fallimento di tutte le previsioni del programma. Il relatore Trabucchi allarga le braccia. (*Interruzione del senatore Trabucchi*). E se i numeri sono quelli, forse che noi stiamo facendo dell'accademia? Noi nella relazione di minoranza abbiamo dato la dimostrazione della frattura del programma sul punto « risparmio pubblico » e abbiamo suggerito anche il rimedio: toccherà al risparmio privato di sopperire alle esigenze della carenza del pub-

blico risparmio. Non voglio svolgere questa tesi in questo momento, ma abbiate la cortesia, l'amabilità di leggere almeno solo quel punto della nostra relazione di minoranza.

MAGLIANO TEREZIO. L'abbiamo letta interamente.

NENCIONI. E allora non mi si dica che noi vogliamo dare una dimostrazione solo per amore dell'arte. Noi assumiamo, attraverso la voce autorevole, sincera del Presidente del Consiglio, del Ministro del tesoro e del Ministro del lavoro i tre punti cardini della previsione programmatica (cioè i nuovi posti di lavoro necessari, come premessa storica, economica, della previsione di aumento del reddito nazionale, 1 milione 400 mila posti di lavoro extra-agricoli in più) ai fini del divenire sociale per raggiungere il punto primo del programma che noi stiamo approvando come legge dello Stato: finalità della programmazione enunciate dalla nota aggiuntiva 22 maggio 1962, successivamente, confermate e precisate nei programmi di Governo del novembre 1963 e del luglio 1964. La sicurezza sociale si è infranta, è ormai inattuabile per ragioni che non ascriviamo a responsabilità di nessuno in questo momento; assumiamo come realtà — che non è rispecchiata dal programma che è rimasto alle vecchie previsioni che la realtà ha infranto e spazzato via — il risparmio pubblico. Se vengono a mancare questi tre basamenti su cui si poggia tutto l'edificio programmatico, che cosa andiamo a discutere oltre? Quando abbiamo dato la soddisfazione allo schieramento socialista di vedere approvato per legge un programma che basa la sua esistenza su delle colonne che, per dichiarazione stessa dei responsabili della politica economica e del Presidente del consiglio, sono ormai delle macerie...

SALERNI. Mi sembra che sia veramente un'esagerazione questa. Non faccia la solita Cassandra...

NENCIONI. Ma è una realtà detta dai Ministri, non da noi. Si tratta di realtà. Se mai, la Cassandra è il Governo!

FRANZA. Per un terzo almeno ...

SALERNI. Cominciamo ad ammettere che si tratta di un terzo.

NENCIONI. Onorevole collega Salerno, si tratta di realtà che noi abbiamo appreso dai Ministri responsabili. Noi non diciamo nemmeno di avere controllato: abbiamo preso per oro colato quello che i difensori del programma hanno comunicato al Parlamento e al Paese.

LOGIUDICE. Questi sono aspetti importanti, ma accessori. L'obiettivo principale, cioè l'aumento del reddito nella misura del 5 per cento, l'anno scorso è stato conseguito. Questo è un dato di fatto che non si può smentire.

FERRETTI. Se non c'è il risparmio, con che cosa li fa i soldi, li ruba? Per avere un incremento, bisogna che si lavori di più. Se non c'è l'incremento dell'occupazione e degli investimenti, l'aumento del reddito diventa davvero un sogno. Questo è elementare.

NENCIONI. Probabilmente non mi sono spiegato bene. Io non sto trattando il merito, sto trattando semplicemente, con riflessi di merito, una pregiudiziale, sotto il profilo di sospensiva, perchè il disegno di legge non debba discutersi.

SALERNI. Questo lo abbiamo capito, senatore Nencioni!

NENCIONI. Pertanto, io facevo presente che noi approviamo per legge una previsione che, per determinate ragioni, qualunque esse siano, non è più raggiungibile. Pertanto, quando noi con norma di legge, non in base ad una aspirazione o valutazione erronea, diciamo che dal 1° gennaio 1966 al dicembre 1970 i posti di lavoro extra-agri-

coli aumentano di 1 milione 400 mila, parliamo di una cosa che coloro che hanno fatto la previsione, con i sistemi che hanno denunciato, hanno già dichiarato che non corrisponde alla realtà vissuta, nè può essere realizzata nella realtà che deve essere ancora vissuta.

CARON, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. La seconda parte l'aggiunge lei.

NENCIONI. Questo lo aggiungo io perchè l'ha detto il Presidente del Consiglio e il ministro Bosco in una riunione triangolare ...

CARON, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Ha detto solo la prima parte.

NENCIONI. ... e lo ha ripetuto il Ministro del lavoro nella stessa riunione triangolare. Ora, io, come parlamentare e come cittadino, mi auguro che questo non sia e che sia possibile, invece, addivenire all'aumento di questo numero dei posti di lavoro. Io non penso solo all'aumento del reddito al 5,5, ma soprattutto al livello della occupazione. Mi spingono ragioni non tanto di valutazione economica, di previsione del piano, ma anche ragioni di carattere sociale, poichè, malgrado il decantato aumento del reddito nazionale del 5,5 per cento, abbiamo visto diminuire e poi successivamente ristagnare il livello di occupazione; si è passato il punto di svolta inferiore. Possiamo essere d'accordo anche su questo, anche se con molte riserve. Ma noi vorremmo vedere salire vertiginosamente la curva dell'occupazione, non dico fino all'occupazione totale, ma fino ad una saturazione della domanda e specialmente delle nuove richieste di lavoro.

Ora, questi sono i tre pilastri su cui si reggeva tutto l'edificio, ma sono irraggiungibili. Pertanto, non dico che non si debba addivenire all'approvazione del programma, ma si deve, quanto meno, venire all'aggiornamento di esso, dopo di che, il program-

ma deve essere ripresentato al Parlamento perchè sia approvato con mozione, con ordine del giorno, o anche, se volete, con provvedimento legislativo che ci vedrà sempre in posizione di protesta per le ragioni che ho detto prima.

Mi sembra, però, che non sia serio approvare il programma perchè ormai ci si avvicina alle elezioni generali e uno schieramento politico deve portare, di fronte alla valutazione politica degli elettori, un obiettivo raggiunto. Perchè questa è la ragione, e non altro: una ragione di prestigio personale. Non è una cosa seria che si debba adeguare, poi, a questa realtà che sfugge, che si frantuma, che sfuma, all'azione propria del Parlamento, diretta a porre in essere delle norme giuridiche da cui scaturisca in concreto la linea segnata dalla programmazione economica.

E allora rivediamo tutta la situazione, rivediamo la realtà. E la realtà economica ci suggerirà in concreto delle ipotesi di impiego delle risorse disponibili che siano però in armonia con la realtà di oggi. Due quinti degli anni di durata sono ormai trascorsi con risultati in parte positivi e in parte assolutamente negativi come premessa di situazioni negative a venire. Vogliamo proseguire per questa strada? Vogliamo ritenere il piano un atto di volontà politica? Si abbia allora il coraggio di dire che, così come è presentato, il piano è un atto di volontà politica che non ha legami con la realtà, nè con la realtà presente nè con quella economica in prospettiva nè di fronte alle ipotesi di impiego delle risorse che sono state oggetto di censimento.

Bastava il rilievo del risparmio pubblico per far franare tutta una previsione programmatica. Noi abbiamo premesso a questo nostro intervento la nostra valutazione positiva della civiltà dell'economia programmata; abbiamo premesso l'esigenza di una economia programmata; abbiamo lamentato la carenza di un programma economico per il passato quando nessuno di voi pensava ad adottare il «Programma». Pertanto, non potete considerarci oppositori del programma come tale. No, noi ci siamo sempre schierati

per l'esigenza di una programmazione globale: questo sia un punto fermo della nostra azione politica e della nostra valutazione economica. Però, non possiamo prescindere dalla esigenza generale...

BERTOLI. Poco fa, lei ha sostenuto e tentato di dimostrare che la programmazione globale è anticostituzionale. Come si concilia questo con la sua affermazione di ora?

NENCIONI. Non ho sostenuto questa tesi. Mi dispiace che lei non fosse presente; io ho sostenuto che rigettavamo la tesi dell'incostituzionalità della programmazione globale. La nostra Costituzione non prevede la programmazione globale, perchè l'articolo 41, terzo comma, prevede singoli programmi in singoli settori, con riserva di legge che noi riteniamo relativa. E abbiamo sostenuto l'esigenza che i singoli programmi debbano venire attuati col rigoroso ossequio alla norma che pone una riserva di legge al terzo comma dell'articolo 43 della Costituzione. Abbiamo detto, però, che il nostro ordinamento, come l'ordinamento belga (l'ordinamento francese, invece, prevede questo nuovo sistema) postulano l'esigenza di successiva regolamentazione anche costituzionale del sistema. Però, il fatto che la Costituzione non preveda ciò, non significa che questa esigenza non possa trovare attuazione; pertanto, ci siamo dichiarati favorevoli alla realtà di una programmazione globale. Questa è stata la nostra tesi.

Però — e concludo, onorevoli colleghi, chiedendovi scusa se mi sono trattenuto a lungo — non possiamo prescindere da una valutazione realistica e dall'esigenza di una politica economica realistica, cioè non utopistica; non dobbiamo guardare al libro dei sogni o al libro degli incubi, ma a quello della realtà economica, della realtà sociale, il libro da cui scaturirà la possibilità di lavoro per i nostri lavoratori e quel livello superiore di vita che tutti dobbiamo auspicare per tutte le categorie economiche, per tutti i lavoratori e, soprattutto, per il prestigio morale ed anche economico dell'Italia

nel mondo. Grazie, signor Presidente. (*Vivi applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

Presentazione di disegno di legge

BERTINELLI, *Ministro senza portafoglio*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERTINELLI, *Ministro senza portafoglio*. A nome del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, ho l'onore di presentare il seguente disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 1967, n. 461, relativo all'integrazione di prezzo per il grano duro » (2305).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro Bertinelli della presentazione del predetto disegno di legge.

Ripresa della discussione

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del disegno di legge n. 2144.

Il senatore Bergamasco ha facoltà di illustrare la pregiudiziale di sospensiva da lui sollevata.

BERGAMASCO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, svolgerò congiuntamente due delle nostre pregiudiziali: la pregiudiziale relativa allo schema giuridico dato alla programmazione e la sospensiva riguardante la necessità di far precedere la discussione di questo disegno di legge da quella del disegno di legge n. 2085, contenente le norme sulla programmazione economica, o, quanto meno, la necessità di abbinare i due disegni di legge.

Tuttavia, nel prendere per la prima volta la parola in questo dibattito, che sarà probabilmente il più importante o almeno il più appariscente di questa legislatura, devo anzitutto ricordare la complessità e la vastità della materia in esame che, per volere degli

estensori del piano quinquennale, largamente esorbita dal campo economico e investe, praticamente, tutte le branche dell'attività statale e della nostra vita sociale: dalla situazione degli enti locali al diritto di famiglia, alla giustizia, alla scuola.

A nostro avviso, si parla, dunque, impropriamente di programma economico poiché siamo in presenza di una specie di *summa* destinata a regolamentare l'attività del Governo in carica e di quelli che gli succederanno, dell'attuale Parlamento e di quello che verrà poi, anzi, soprattutto, di questo ultimo. In altre parole, si tratta di tutta una politica di cui ci si chiede l'approvazione.

Si è detto — e desidero subito smentire — che noi liberali siamo contrari per ragioni di principio alle programmazioni, anzi, che nemmeno riusciamo ad intenderne lo spirito. È una semplificazione grossolana. Abbiamo sempre saputo e sappiamo benissimo che governare significa programmare, che amministrare significa programmare e che ciò è vero non solo per lo Stato, ma per tutti gli enti, per gli enti locali, per tutte le aziende ed anche per tutte le famiglie che abbiano un minimo di intelligenza e di previdenza. Ciò è anche maggiormente necessario al cospetto dell'evoluzione delle economie moderne, del rapido progresso tecnologico al quale assistiamo, della complessità sempre crescente della vita associata del nostro tempo, che ha reso inevitabile un largo intervento dello Stato per incoraggiare, coordinare, indirizzare le iniziative private, per concorrere direttamente alla produzione dei beni e allo svolgimento dei servizi, in determinati campi con compiti integrativi e, occorrendo, sostitutivi, per correggere gli squilibri territoriali, settoriali e, soprattutto, sociali. Ma si deve naturalmente distinguere tra programmazione e programmazione, trattandosi di un concetto di per sé estremamente vago, di una espressione dai molti significati, suscettibile delle più varie interpretazioni e applicazioni e che può essere tradotta in atto nelle forme più diverse.

Così, non approviamo la programmazione prescelta dal Governo per molte e valide ragioni che i miei colleghi ed io esporremo nel corso di questo dibattito. Ma non si tratta

ora di questo: si tratta di sapere, in via pregiudiziale, se lo schema giuridico, cioè la forma della legge che si è voluta dare alla nostra programmazione sia corretta e non contrasti, per avventura, con le norme costituzionali come, per l'appunto, noi crediamo. Devo ricordare il terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione: « La legge determina i programmi ed i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali ».

Vi è, dunque, l'espressa riserva di legge; si tratta di vedere se la legge in esame si adegui ai criteri voluti dalla Costituzione, se sia la legge da essa prevista; si tratta di vedere che cosa, in senso concreto, sia chiamato a determinare il disegno di legge in discussione, secondo la parola della stessa Costituzione. Quando si parla di legge, sia pur della legge programmatica, si parla di un atto del Potere legislativo, quindi del Parlamento, creato dal Parlamento stesso che conserva naturalmente il diritto di seguirne e di controllarne l'applicazione da parte del Potere esecutivo; si parla di un complesso di norme precettive, di precisi diritti e di precisi doveri, tali da garantire la certezza del diritto e la tutela giurisdizionale dei cittadini.

Noi siamo, invece, in presenza di una lunga serie di previsioni, di buone intenzioni, di auspici tutti vaghi e generici che possono, sì, informare e guidare l'azione del Governo, ma sono del tutto privi dei caratteri sostanziali e formali della legge. Nel documento in esame, praticamente, altro non vi è se non questo, con l'ulteriore precisazione che, prescelta la forma legislativa, l'eventuale illegittimità riguarda e la legge di approvazione del piano e il piano medesimo, che si presenta come allegato alla legge.

Recita, infatti, l'articolo 1: « È approvato il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, allegato alla presente legge, come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici ». Lasciando da parte la questione del carattere e del valore da attribuire all'allegato, sul quale si è

diffusamente intrattenuto il collega Nencioni e al quale proposito si sono anche invocati dei precedenti, non tutti perfettamente calzanti, resta il fatto che l'articolo 1 si riferisce all'allegato come « quadro » della politica del Governo ricorrendo ad una espressione, « il quadro », che la nostra legislazione conosceva soltanto per un altro e ben diverso caso (le leggi dirette a porre dei limiti previsti alla potestà legislativa delle regioni, leggi che hanno efficacia vincolante), creando così una nuova fonte del diritto.

Non sfugge ad alcuno l'estrema incertezza che scaturisce dalla formula dell'articolo 1. Scrive il Lucifredi, che non appartiene alla nostra parte, esaminando la formula adottata, in sostituzione di altra che figura in un precedente schema: « Ogni atto legislativo futuro che venisse proposto implicherebbe una valutazione preventiva e una polemica in merito alla sostanza o meno di vincoli che, per il loro contenuto, derivassero dal programma approvato. Altrettanto, accadrebbe per gli atti normativi emessi dal Governo non con forza di legge con conseguenti possibili impugnative ». E conclude, dopo una ampia esemplificazione di casi in cui il dubbio fatalmente sorgerebbe: « Sono domande queste a cui anche chi ritiene di avere una certa conoscenza della materia sarebbe assai imbarazzato a rispondere, se la legge venisse approvata con la nuova formula che il Governo ha proposto. Grave colpa sarebbe non preoccuparsi della formula adottata e volere tirare diritto, lasciando nell'ombra l'esistenza di tali problemi e rinunciando a risolverli.

Meglio una soluzione, magari meno felice, che ignorare la difficoltà e omettere di affrontarla. Si guadagnerebbero forse alcune settimane, oggi, ma questo risultato positivo sarebbe una vittoria di Pirro che si sconfiggerebbe con perdite di mesi e di anni in futuro nelle varie sedi applicative ».

Nei due articoli successivi, si parla delle ulteriori iniziative legislative necessarie per dare efficacia a questo testo. Anzi, l'articolo 2 — quell'articolo 2 intorno al quale i relatori si sono tanto affaticati per trovare ad esso un senso — espressamente, si richiama

all'articolo 41 della Costituzione per specificare che le nuove leggi, quelle che verranno poi, saranno previste dalla norma costituzionale. Quindi, non è questa che abbiamo dinanzi la legge che risponde all'articolo 41 della Costituzione e, a questo riguardo, devo anch'io ringraziare il Presidente, sentendomi confortato dalla notizia che poco fa ha creduto opportuno di darci al riguardo.

Ma, allora veramente non si comprende che cosa sia questo testo e perchè il Governo abbia voluto imporre a sé medesimo e ai suoi successori questo quadro, questa regola di condotta, con forma legislativa. Strane sono, invero, le citazioni e le definizioni che si leggono al riguardo nella pregevole relazione di maggioranza: « L'atto, pur non avendo l'efficacia propria del negozio giuridico, non è tuttavia detto che non possa avere ugualmente una certa efficacia giuridica ». E poi: « Evidentemente, il programma, per quanto implica un comando che il Potere legislativo dà a se stesso, non costituisce un vero e proprio comando giuridico. Esso, però, non è neppure... un nulla ». E siamo nella patria del diritto!

Né si comprende perchè il Governo non sia passato direttamente alla presentazione delle annunciate ulteriori leggi, vere leggi, questa volta, e come tali volute dalla Costituzione.

Come è stato detto, manca a questo documento l'anima e la struttura della legge. Si voleva agganciare la futura legislazione ad un indirizzo politico e programmatico per limitare in futuro le modifiche e gli sbandamenti, sempre possibili, per i cambiamenti di opinioni e di umore in sede governativa e in sede parlamentare? Si voleva dare un'indicazione del movimento di tutto il campo operante, secondo la frase dei relatori? Ebbene, allora si sarebbe dovuto dare a questo testo la forma giuridica che gli è propria, cioè la forma della mozione, impegnando il Governo a comportarsi in un determinato modo, secondo un determinato indirizzo e conferendogli, al tempo stesso, il mandato per la traduzione in atti concreti dell'indirizzo voluto. Si sarebbe trattato in tal caso di un voto puramente politico, di un voto di fiducia dato con l'implicita pre-

sunzione di una stabilità e di una continuità di Governi, disposti a seguire questo costante e determinato indirizzo politico, sempre soggetto, si intende, a revisioni da parte del Parlamento. Non si sarebbe trattato di una legge che, pur nella sua indeterminatezza, dovrebbe vincolare tutti i soggetti alla sua osservanza.

Ci sembra, dunque, che l'approvazione della presente legge, indipendentemente da ogni considerazione di merito, costituisca un'aperta violazione costituzionale e, più precisamente, una violazione di quell'articolo 41 che solitamente si invoca proprio per giustificare l'adozione della legge in luogo della mozione. Se l'articolo 41 parla di legge destinata a determinare i programmi, una legge o delle leggi si dovevano presentare che della legge avessero tutti i requisiti e non le ipotesi e i pronostici di cui è farcito questo documento.

Riprendendo le parole della sentenza della Corte costituzionale in data 24 giugno 1961, citata nella relazione. « non basta, dunque, che la legge determini genericamente i fini che con i detti programmi si vogliono aggiungere. Occorre la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli ».

Né si tratta soltanto di una questione formale. Infatti, la violazione costituzionale che ci accingiamo a commettere, ricorrendo ad uno schema giuridico non corretto, porta con sé delle implicazioni e può condurre a delle conseguenze che vanno lontano ed eccedono largamente l'importanza del testo in esame. Si vuole che la programmazione italiana non sia coercitiva, ma soltanto indicativa o, secondo vari suggerimenti, che sia una programmazione operativa o impegnativa o democratica, espressioni tutte, a nostro avviso, alquanto vuote di contenuto. Ma se le cose stanno così, ancora una volta, il ricorso alla legge per approvare il programma serve soltanto a complicare le cose. L'attuazione di questa legge, che pur abbracciando materia tanto vasta non è con-

templata da norme di esecuzione e da garanzie costituzionali, resta affidata al Governo. Sarà il Governo, e per esso il Ministro del bilancio che, traendo da questa legge un nuovo potere incontrollato, sceglierà, nei modi e nei tempi, le vie per conseguire, come egli riterrà opportuno, le finalità del piano. Essendo la materia tanto nebulosa, è da temere che, con il decorso del tempo, sia anche troppo facile, ad una determinata volontà politica, di turbare l'attuale equilibrio voluto dallo stesso articolo 41 della Costituzione, tra iniziativa economica pubblica e iniziativa privata, la prima promuovendo e la seconda mortificando, con crescenti prelievi dal mercato finanziario, con sapienti incentivi e disincentivi, con opportuna manovra della leva fiscale, con risorsi alle nazionalizzazioni surrettizie e con altri espedienti dei quali si trova traccia anche nella relazione del Governatore della Banca d'Italia.

Si dirà che tutto ciò può avvenire anche a prescindere dall'esistenza del piano, ma è chiaro che la posizione sarà ben diversa quando il Ministro potrà invocare a sostegno dei suoi provvedimenti la fedeltà al piano, dal quale, per la verità, siffatti intenti già chiaramente traspaiono.

In altre parole, proprio il piano potrebbe essere lo strumento per mettere in pericolo anche la prima parte dello stesso articolo 41 che garantisce, come è noto, la libertà economica.

Di più: l'introduzione di questo elemento anomalo potrà, verificandosi determinate condizioni, turbare il buon funzionamento del nostro ordinamento costituzionale e pregiudicare la stessa posizione del Parlamento il quale vedrà ridotta e limitata dall'esistenza di questo documento la sua potestà d'intervento e quella di controllo, mentre sarà possibile per una nuova tecnocrazia, sia pure valorosa quanto si vuole, invadere la sfera politica, alterare l'equilibrio dei poteri e mettere in forse le garanzie costituzionali dei cittadini.

Vi è una seconda norma costituzionale che appare violata ed è il primo comma dell'articolo 72 il quale dispone che l'approvazione di ogni singolo disegno di legge debba essere fatta articolo per articolo; norma espressamente richiamata dal precedente articolo 71 per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare.

In altre parole, la Costituzione dispone che le leggi, per essere tali, devono, per ragioni formali, essere suddivise in articoli. Così, almeno, sembra a noi, per conformarci all'espressione dubitativa che i relatori hanno adottato a loro volta al fine di sostenere la tesi opposta. Ciò si spiega con ragioni formali ed anche con ragioni sostanziali; l'articolazione delle leggi, infatti, non è solo un'esigenza di chiarezza, ma è connessa con la certezza delle garanzie giurisdizionali.

Presidenza del Vice Presidente SECCHIA

(Segue BERGAMASCO). L'approvazione che ci viene chiesta non deve essere data ad un coacervo di informazioni e di aspirazioni, ma a precise e specifiche disposizioni normative, così come la Costituzione ha voluto, dopo ampio ed esauriente dibattito nell'Assemblea costituente, proprio su questo punto, così come attestano i lavori preparatori, come vuole la dottrina e

come è affermato da una lunga e costante tradizione.

Del resto, la già avvenuta esperienza della discussione di questo disegno di legge alla Camera, le perplessità sorte circa l'ammissibilità degli emendamenti proposti, la difficoltà di formularli, di adattarli al testo e di inserirli là dove dovrebbero essere inseriti stanno a dimostrare, una volta di

più, che siamo in presenza di una materia informale alla quale non conviene il titolo di legge.

Vero è che, a quanto ci si annuncia, la maggioranza ha deciso di non presentare alcun emendamento in questa sede, al fine di affrettare l'iter della legge. Almeno, tanto sta scritto in un comunicato dei Partiti di maggioranza. La motivazione della decisione è molto preoccupante. Se la maggioranza avesse detto che non vuole modifiche della legge perchè — che Dio ci perdoni — la ritiene perfetta in ogni sua parte, si sarebbe ancora potuto pensare e sperare che, nonostante tutto, il perfetto sarebbe stato ancora perfettibile, almeno in qualche dettaglio. Ma se si fa solo questione di tempo e di non rinvio all'altro ramo del Parlamento, allora si deve pensare che la maggioranza, oltre a non presentare emendamenti propri, si accinge anche a respingere tutti quelli che saranno presentati dalle altre parti e a respingerli *a limine*, senza valutarne il merito.

Non sarebbe la prima volta, ma è chiaro che, dinnanzi a un disegno di legge di questa portata e di questa complessità, dinnanzi a un disegno di legge che presenta tanti dubbi e tante incertezze, la cosa sarebbe veramente enorme e non gioverebbe al prestigio del Parlamento e, in particolare, al prestigio di questa Camera.

Vogliamo sperare che così non sarà e lo vedremo a suo tempo. Per intanto, si deve considerare la pregiudiziale di incostituzionalità che tanto facilmente potrebbe essere tolta di mezzo senza danno per niente e per nessuno se si facesse ricorso al voto di una mozione, cioè se si imboccasse la via diretta e conforme alla volontà del Costituente; del pari, si deve considerare la sospensiva da noi richiesta con separato documento, la quale del resto si riallaccia alla pregiudiziale già svolta.

Infatti, una legge relativa alla modalità e alla procedura della programmazione, qual è il disegno di legge n. 2085, previsto del resto dall'articolo 3 di questa legge, potrebbe in astratto diradare molte ombre che ora avvolgono il disegno di legge in esame, ma darebbe, nel nostro caso, più ampio fonda-

mento alle preoccupazioni da noi già accennate.

Non può non apparire strano il fatto, che nell'ampia e approfondita relazione presentata dalla maggioranza e segnatamente nella parte prima che si occupa degli aspetti giuridici, non si sia fatta parola del disegno di legge n. 2085 contenente « Norme sulla programmazione economica ». Vengono esaminati tanti problemi rilevanti sul terreno giuridico ma, se non andiamo errati, non vengono toccati quelli che attengono ai rapporti tra il disegno di legge in esame e il disegno di legge al quale si è fatto riferimento. Eppure, a nostro avviso, l'enunciazione e la determinazione del nesso che intercorre tra i due disegni di legge non possono essere omesse. Convinti della necessità che codesto nesso sia opportunamente messo in evidenza, abbiamo sentito il bisogno di presentare al Senato, giovandoci della forma scritta, la richiesta di sospensiva, già comunicata dall'onorevole Presidente. Abbiamo chiesto e chiediamo al Senato — preso atto che la discussione del disegno di legge n. 2144 (col relativo allegato) che figura al n. 1 dell'ordine del giorno e che concerne l'approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, è essenzialmente collegata a quella del disegno di legge n. 2085 (contenente le norme sulla programmazione economica), anzi è dalla stessa dipendente — che voglia sospendere la discussione del disegno di legge n. 2144 e del relativo allegato fino a quando verrà esaminato ed eventualmente approvato il disegno di legge n. 2085, comunque, fino alla contestuale discussione del detto disegno di legge.

Circa l'ammissibilità nella specie della questione sospensiva unitamente alla questione pregiudiziale o in termini alternativi con la stessa, da discutersi congiuntamente o separatamente, anteriormente o successivamente, non crediamo che possa dubitarsi. L'articolo 66 del Regolamento, al riguardo, si esprime in termini generici ed ampiamente comprensivi di ogni e qualsiasi ipotesi: a proposito della sospensiva, si dice che la relativa questione possa essere proposta al fine di ottenere la discussio-

ne o la deliberazione sopra qualsiasi argomento. Ciò comporta che la norma possa e debba applicarsi in relazione al disegno di legge n. 2144 ed al relativo allegato, dato che si è in presenza di un disegno di legge e (a proposito dell'allegato) di un *quid* non sufficientemente identificato o identificabile ed, in ogni caso, suscettibile d'essere considerato come « argomento ».

Circa la fondatezza, nella specie, della proposta questione sospensiva, non dovrebbero esserci soverchi dubbi. Sono così gravi e numerosi i motivi ed i dati che ne costituiscono la ragion d'essere ed il fondamento, che non solo opportuna, ma addirittura necessaria ed urgente si presenta la richiesta sospensione.

Esiste un innegabile nesso tra i due disegni di legge, quindi la necessità che essi vengano esaminati, ed eventualmente approvati, con una discussione che rientri in un unico contesto, ovvero, che tocchi, senza soluzione di continuità, la materia dei due provvedimenti. Il disegno di legge n. 2144, come è noto, ha come oggetto l'approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70 ed il disegno di legge n. 2085 contiene le norme sulla programmazione economica. Il nesso tra i due disegni di legge è di varia natura o più esattamente si articola in vario modo: nel disegno di legge n. 2085 esiste un dato testuale che denuncia quel nesso nella maniera più chiara. Tra le norme transitorie e finali vi è l'articolo 15 che detta: « per l'eventuale revisione degli obiettivi e delle politiche del programma in corso di attuazione, si applicano le procedure di formazione e di approvazione del programma economico nazionale previste dalla presente legge ».

Tale norma, se da un lato contiene l'attestazione autentica da parte del Governo che il piano economico nazionale (che si vorrebbe approvare con il disegno di legge numero 2144) è in corso di attuazione, dall'altro fissa la regola che gli obiettivi e le politiche del primo piano economico nazionale non possono essere modificati a mezzo di revisione del detto primo piano se non con le procedure previste dal disegno di legge n. 2085. Ciò significa che, se a modifiche

si dovesse pervenire (e non vi è dubbio che alcune siano state apportate in fatto e che molte altre dovranno essere apportate perchè il piano economico nazionale è, in parecchi settori, superato o invecchiato e non serve neppure per fornire ampie e serie linee direttive), delle modifiche non potrebbero non essere fatte nelle forme e con i tempi e i mezzi previsti dal disegno di legge n. 2085.

Perciò, sopra codesto punto, il nesso esistente tra i due disegni di legge è notevole e merita di essere tenuto presente. Stante l'evoluzione che nel tempo ha subito sopra vari piani e su infiniti punti la programmazione e stante, in particolare, la circostanza che di slittamento non si possa e non si debba più parlare e che parimenti di « aggiornamenti » (nonostante che se ne parli, in termini occasionali ed episodici e — diciamo noi — erronei, nell'articolo 14 primo comma, infine, del disegno di legge n. 2085) non sia più il caso di dire (giacchè solo di revisione e di leggi di revisione si ragiona secondo la lettera e lo spirito di detto disegno di legge n. 2085), il disposto dell'articolo 15 del disegno di legge n. 2085, chiaramente rivolto come norma transitoria al primo piano economico nazionale e non anche ai successivi (per i quali dovrebbe invece operare il quarto comma dell'articolo 12 dello stesso disegno di legge), viene a svolgere sul terreno legislativo una funzione caratteristicamente preliminare nei confronti del disegno di legge in esame che, come è noto, si occupa del primo programma economico nazionale.

Ma vi è dell'altro e di più. Nonostante si dica che il primo piano economico nazionale è in corso di attuazione, tale circostanza, allo stato, non ha rilevanza giuridica fino a quando il primo piano economico nazionale non verrà approvato: come abbiamo detto, in definitiva, l'attuazione è mera attuazione di semplici dichiarazioni programmatiche.

Ed ancora, ed anche questo lo abbiamo detto, non si può fare a meno di constatare come, in piena conformità a quanto messo in evidenza dalla dottrina, nella stessa relazione di maggioranza al disegno di legge

in esame, pur tra caute circonlocuzioni e molteplici distinzioni si è implicitamente riconosciuto e dichiarato il carattere prevalentemente politico dell'allegato, cioè del vero e proprio programma economico nazionale. A tal riguardo, sono tali e tanti i riferimenti che non è il caso di segnalarli ed indugiarsi sopra.

Anche da questo punto di vista, il collegamento tra il disegno di legge n. 2144 ed il decreto-legge n. 2085 appare estremamente valido ed impegnativo e la discussione del primo disegno di legge si presenta chiaramente dipendente in modo unilaterale da quella dell'altro disegno di legge.

Ancora non può essere trascurato che il primo piano economico nazionale, se lo si vuole intendere ed utilizzare come vero e proprio piano economico nazionale, manca dei requisiti e di elementi essenziali, perchè possa, nell'ambito della Costituzione, assolvere alla sua funzione. Per l'approntamento del detto primo piano economico nazionale non sono state osservate le procedure previste dal disegno di legge n. 2085 a garanzia dei cittadini e delle comunità o società o enti intermedi, con la conseguenza che esso manca di quel minimo di democraticità che è indispensabile perchè costituzionalmente siano indicati i programmi ed i controlli per indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica e privata. Nell'approntamento di detto primo piano economico nazionale non sono stati possibili i necessari e concreti collegamenti tra il programma economico nazionale, i piani regionali, i piani settoriali ed i piani generali, settoriali e locali, di numerosi enti nazionali, regionali eccetera.

Tra l'altro non può essere posto in dubbio che l'apporto o il contributo delle regioni, ed in particolare di quelle a statuto speciale e di quelle (prossime, o future, o ipotetiche) a statuto ordinario, sia stato in concreto minimo o sia del tutto mancato. I progetti di piano di sviluppo economico regionale che i Comitati regionali per la programmazione avrebbero dovuto presentare entro il 31 marzo 1967 non sono stati in tempo o utilmente approntati. Codesti piani, quando saranno o dovessero essere ap-

provati, prevedono lo sviluppo fino al 1970, con una evidente sfasatura; e così si viene a costruire sulla carta ciò che non può servire nella pratica (ammesso che il programma nazionale venga approvato e soprattutto applicato). Ed è certo che sono una pura e semplice esercitazione; non sono serviti e non serviranno per il primo piano economico nazionale e potrebbero tutt'al più costituire un semplice studio propedeutico rispetto a quello che andrà fatto quando dovrà essere impostato, nel 1968-69, il secondo piano economico nazionale.

Ad identiche o analoghe considerazioni, d'altra parte, è possibile pervenire a proposito dei programmi globali o settoriali, di maggiore o minore durata del piano economico nazionale, approntati da organi o enti statali o pubblici a vario livello.

A prova di ciò basta fare riferimento al piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, approvato dal CIR nella seduta del 1° agosto 1966 e destinato ad operare dal 1° ottobre 1966 al 30 settembre 1969. Detto piano di coordinamento, formulato sulla base delle direttive contenute nella relazione previsionale per il 1965 e con riferimento al programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969, trova attuazione, e solo in seguito (ma quando?) dovrà essere adeguato al piano economico nazionale, alla sua articolazione regionale e alle norme stabilite dalla legge di attuazione.

Da tutto ciò discende che il primo piano economico nazionale manca di quella indispensabile base e del necessario coordinamento con altri progetti di piani o con piani pluriennali di pubbliche amministrazioni, presi in considerazione da tutto il disegno di legge n. 2085 ed in particolare dagli articoli 9 e 14.

Tutto ciò dimostra sempre di più e meglio come non si possa esaminare ed approvare il disegno di legge n. 2144 senza una preliminare o contestuale disamina e approvazione del disegno di legge n. 2085.

In relazione al primo piano economico nazionale (anche se di esso dovesse aver luogo l'approvazione entro il 1967) non sembra serio mantenere il periodo di riferimento

agli anni 1966-1970. Questo dovrebbe essere spostato agli anni 1968-1972, come dirà in breve il collega Bonaldi. Se ciò dovesse avvenire — e non si vede come non possa verificarsi — sarebbe fuor di luogo non tenere nel dovuto conto le norme del disegno di legge n. 2085 e non considerare essenziale o almeno conducente l'utilizzazione del primo piano economico nazionale come mero documento programmatico. Va avvertito che, divenendo legge il disegno di legge numero 2085, il primo piano economico verrebbe ad essere influenzato ed agganciato dal secondo piano economico, di cui si dovrebbe concretamente cominciare a parlare a decorrere dal 1968. Entro il mese di gennaio 1969, infatti, il Governo, a sensi dell'articolo 3 del disegno di legge n. 2085, dovrebbe sottoporre al Parlamento il documento programmatico contenente l'indicazione e l'illustrazione degli obiettivi e delle linee direttive da assegnare al nuovo programma, e l'indicazione delle principali misure di attuazione proposte; ed il documento dovrebbe previamente essere predisposto dal Ministero del bilancio, secondo le direttive del CIPE, ed approvato dal Consiglio dei ministri. Si tratterebbe di un agganciamento, che praticamente porterebbe a togliere una immediata rilevanza giuridica e pratica al primo piano economico nazionale.

A questo riguardo non bisogna trascurare una affermazione che si trova contenuta nella relazione, ove si dice, a proposito della durata del piano economico nazionale, che questa « è stata fissata in un quinquennio, sia perchè tale è l'arco di tempo che in sede tecnica si suole considerare più congruo per la programmazione a medio termine, sia perchè sembra opportuno, per intuitive ragioni di ordine politico-costituzionale, fare coincidere la periodicità del piano con la durata ordinaria della legislatura ». Il secondo motivo ci sembra che sia di notevole importanza: il piano economico nazionale dovrebbe avere la durata (ordinaria) di cinque anni, perchè proprio di cinque anni è la durata ordinaria della legislatura. Ed ha un suo preciso significato: che da parte del Governo si voglia far coincidere la du-

rata del piano economico nazionale e della legislatura non soltanto nel numero degli anni, ma anche nell'identificazione degli anni medesimi.

Se quanto sopra detto dovesse verificarsi, il primo piano economico nazionale verrebbe a slittare ancora e da programma nazionale per il periodo 1965-1969 e poi per il periodo 1966-1970, potrebbe diventare il programma nazionale per il periodo 1968-1972, venendo così a corrispondere con la durata prevedibile della V legislatura repubblicana.

Il nesso tra il disegno di legge n. 2144 e il disegno di legge n. 2085 trova ulteriore conferma e specificazione in dichiarazioni del Governo. Intervenendo al convegno sul tema « Problemi e prospettive della programmazione economica regionale », tenutosi a Roma nello scorso aprile, su iniziativa dell'Associazione nazionale per la programmazione economica, ed occupandosi del funzionamento dei comitati regionali per la programmazione, il ministro Pieraccini ha dato atto della esistenza di lacune istituzionali ed ha dichiarato che « le lacune istituzionali saranno colmate dalla prossima legge sulle procedure ».

Il punto non è isolato. Vi è nella relazione al disegno di legge n. 2085 la dimostrazione di codesto inscindibile nesso tra i decreti-legge nn. 2144 e 2085, là ove si dice che « tra i provvedimenti di carattere organizzatorio destinati a rendere operante la programmazione economica », vi è quello relativo « alla determinazione delle procedure di elaborazione, approvazione ed attuazione del programma economico nazionale » e cioè il provvedimento contenente le norme sulla programmazione economica.

Appare dunque assolutamente necessario, per le ragioni che precedono e che rappresentano soltanto una parte di quelle ammissibili e prospettabili, che il disegno di legge n. 2085 venga esaminato preventivamente, o almeno contestualmente al disegno di legge in oggetto. Il Senato avrà allora una visione completa di tutti i dati del problema e potrà dire, con un minimo di legittimità e di legalità, che il piano, sempre che abbia un dato contenuto ed una data arti-

colazione, si presta ad essere approvato per legge. Il che, come abbiamo già visto, è per noi escluso.

Può darsi che la parola legge dia un suono più solenne, conferisca a questo documento un aspetto più augusto. Ma evidentemente non è questo il problema, che riveste invece ben altra serietà: il problema è di onorare la logica e di rispettare la Costituzione. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . Il senatore Bonaldi ha facoltà di illustrare la sospensiva da lui sollevata.

B O N A L D I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la questione pregiudiziale che il nostro Gruppo ha fatto presente alla Presidenza è la seguente:

« Il Senato,

considerato che il disegno di legge numero 2144 riguarda esclusivamente l'approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 il cui testo figura in allegato al disegno di legge, constatato che circa un terzo del periodo considerato dal programma è ormai trascorso, ritenendo inopportuna e costituzionalmente scorretta l'approvazione per legge di un documento che, riferendosi anche a dati rivelatisi inesatti nel periodo di tempo già trascorso, è privo di ogni valore e contenuto, delibera di rinviare la discussione del disegno di legge e invita il Governo ad aggiornare al quinquennio 1968-1972 il programma economico nazionale e a presentarlo quanto prima al Parlamento per l'approvazione »

Onorevoli colleghi, l'introduzione di una politica programmata nel nostro Paese riveste grandissima importanza e per questo riteniamo che la programmazione debba innanzitutto essere adottata con serietà e con chiarezza. Da essa infatti dipenderà in definitiva se nel nostro Paese verrà attuata una politica economica coerente con il nostro assetto istituzionale ed adeguata alle reali necessità del Paese, ovvero una politica occasionale, arbitraria e autoritaria.

Senza entrare nel merito del programma, noi oggi riteniamo che la programmazione economica venga introdotta nel nostro sistema politico-amministrativo nel modo più equivoco possibile. Già all'altro ramo del Parlamento la nostra parte politica aveva dimostrato chiaramente la dubbia costituzionalità della forma della legge per l'approvazione di un programma privo di norme dettagliate e di contenuto preciso. Dalla discussione che ne è seguita e dallo stesso parere di esperti giuridici è comunque emerso con chiarezza che l'introduzione nel nostro ordinamento giuridico di un elemento spurio, quale è appunto il disegno di legge di approvazione del programma economico, avrebbe quanto meno creato confusioni, incertezze e avrebbe danneggiato lo stesso processo di programmazione.

Una prima conseguenza di tali confusioni la vediamo proprio oggi in cui il Senato è riunito, per discutere un programma ormai sorpassato sia nella sua validità temporale, sia nel suo contenuto specifico. Una tale discrepanza già sarebbe stata grave se il programma economico fosse stato presentato come una specificazione del programma governativo, ma è addirittura inammissibile quando si pretende l'approvazione per legge. Che cosa si direbbe se il Governo si presentasse alle Camere con un programma riferito ad anni già trascorsi? L'impegno del Governo di attuare provvedimenti per anni già passati sarebbe non solo assurdo e tale da squalificare il Governo, ma apparirebbe atto irrispettoso verso la responsabilità e l'autorità del Parlamento. Eppure, oggi non solo noi ci troviamo a discutere cose che il Governo si impegna a fare negli anni già trascorsi, 1966 e 1967, ma si vuole addirittura vivificare tali impegni con la forza della legge.

Si può dire che quello che conta è stabilire le linee fondamentali della programmazione. Esatto, ma allora stabiliamo ed approviamo solo le linee fondamentali della programmazione e riserviamoci la discussione di un programma definitivo a quando esso sarà aggiornato e coerente con i tempi.

Si può anche dire che quanto previsto dal programma non è stato ancora attuato, per

cui il programma stesso, così come esso è, può essere fatto scorrere nel quinquennio prossimo. Ciò, però, dimostrerebbe la mancanza di qualsiasi validità del programma predisposto. La realtà economica, sociale del Paese, grazie al lavoro dei cittadini, bene o male, senza attendere le decisioni del programma, muta e progredisce, anche se potrebbe evolversi in misura maggiore se assistita da una coerente politica economica e sociale. Ciò significa che i dati di partenza su cui si fonda l'attuale programma sono ormai sorpassati e privi di valore e di conseguenza tutto il programma non è ormai più aderente alla realtà del Paese. D'altra parte, basta dare uno sguardo all'andamento economico del Paese per rendersi conto come esso sia lontano dalle indicazioni del Programma. Lo stesso Governatore della Banca d'Italia, nell'illustrare l'andamento economico del Paese, l'unico omaggio che ha potuto fare al programma è stato quello di non parlarne. E molto ingiustamente i socialisti, attraverso il loro giornale, lo hanno biasimato per non aver tenuto conto del programma. In effetti, se avesse dovuto illustrare i dati della situazione economica alla luce del programma, il Governatore della Banca d'Italia non avrebbe potuto fare a meno di mettere in evidenza il contrasto tra programma e realtà e nello stesso tempo non avrebbe potuto esimersi dal mettere sotto accusa il programma stesso, quanto meno per il fatto di essere ormai fuori tempo.

D'altra parte, basta andarsi a rivedere le dichiarazioni dei Ministeri finanziari di alcuni mesi addietro per constatare come lo stesso Governo ritenga il programma privo di copertura e quindi privo di qualsiasi coerenza. Incoerenza dovuta non solo ad una errata impostazione nonchè a quantificazioni basate su semplici desideri e non su dati concreti ma anche, ed è questo che qui ci interessa, al semplice fatto che il programma si riferisce ad un periodo di tempo ormai sorpassato.

Oggi, in pratica, stiamo discutendo un programma quinquennale da attuare in tre anni. È possibile, è giusto, è corretto imporre al Parlamento l'approvazione di un

provvedimento che si sa già di non potere applicare nella sua sostanza e nella sua interezza? A noi non sembra.

Questa pregiudiziale non vuole essere contro la programmazione, anche se sul programma predisposto dal Governo noi abbiamo notevoli riserve, ma nell'interesse della programmazione. Infatti dall'approvazione di un programma sorpassato, irrealistico, inapplicabile non può derivare che discredito alla stessa attività programmatica e sfiducia in una sostanziale politica economica, basata su programmi precisi e diretta a ben individuati obiettivi.

L'approvazione per legge per di più screditerebbe la stessa attività legislativa del Parlamento e purtroppo rappresenterebbe un altro attentato alla solidarietà dello stato di diritto che l'attuale maggioranza dice di voler rispettare, ma che ad ogni pie' sospinto minaccia.

D'altra parte non si può non biasimare l'atteggiamento del Governo, in merito alla programmazione, nei riguardi del Parlamento. Nella relazione al disegno di legge n. 2085, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Ministri del bilancio e del tesoro, si legge: « Tenendo conto della complessità delle tecniche di programmazione e delle interdipendenze esistenti tra le varie componenti dello sviluppo economico programmato, che non possono essere modificate secondo una visione parziale se non pregiudicando l'intera coerenza e quindi la realizzabilità del programma nel suo insieme, sembra evidente che, ove il Parlamento fosse investito soltanto dell'esame e dell'approvazione finale del programma già compiutamente definito ed elaborato, esso sarebbe costretto, come già si è rilevato, ad esprimere un giudizio sommario, precludendosi la possibilità di influire in via autonoma, e in modo non marginale, nella determinazione degli obiettivi programmatici e dell'ordine di priorità in cui essi debbono collocarsi nel contesto unitario del programma ».

Smentendo se stesso, il Governo oggi pretende l'approvazione di un piano ben preciso, pur se incoerente e sorpassato, che non può essere nè valutato appieno nè modifi-

cato dal Parlamento; si pretende in sostanza una legge in bianco.

Noi, pertanto, facendoci interpreti e difensori delle prerogative parlamentari, invitiamo il Governo a presentare al Parlamento un programma coerente e in armonia con i tempi di attuazione. Naturalmente, nel presentare il programma, il Governo dovrà tener conto del tempo che occorrerà per la discussione parlamentare. Riteniamo però che esso potrà essere ragionevolmente breve se il Governo saprà mettere in grado il Parlamento di effettuare le sue scelte attraverso la proposta di soluzioni alternative. La programmazione non deve essere imposta al Parlamento ma deve essere formulata con la sua partecipazione sostanziale. *(Applausi dal centro-destra).*

P R E S I D E N T E . Il senatore Tomassini ha facoltà di illustrare la pregiudiziale da lui sollevata.

T O M A S S I N I . La questione pregiudiziale, da noi posta, si articola in termini molto semplici e precisi; noi chiediamo che il Senato deliberi di non dar luogo alla discussione del disegno di legge e passi all'ordine del giorno dando inizio immediatamente alla discussione sulle comunicazioni del Governo presentate con gli allegati.

Il motivo, onorevoli colleghi, che ci ha spinto a presentare una questione pregiudiziale, non è quello di sottrarre al Senato la discussione del programma economico elaborato dal Governo per il quinquennio 1966-1970; anzi, noi chiediamo che questo avvenga immediatamente. Siamo profondamente convinti che mentre si deve discutere l'allegato come un insieme di comunicazioni programmatiche e di enunciazioni fatte dal Governo, non debba per contro discutersi l'atto che viene definito come disegno di legge.

La questione non è nuova. È stata ampiamente dibattuta alla Camera, vista e prospettata da diverse angolazioni, e va oggi riproposta dinanzi al Senato per l'importanza che assume, come avviene del resto per tutti gli atti innovativi che non trovano collocazione nella categoria degli atti

legislativi e la cui introduzione e legittimazione potrebbe creare, per consuetudine, una nuova specie di atto legislativo. L'approvazione o la disapprovazione in cui si conclude e si indirizza il giudizio del Senato, assumerà la forma dell'ordine del giorno o della mozione. La nostra proposta perciò è di non discutere gli articoli del disegno di legge e di discutere invece immediatamente gli allegati. Quale sia la ragione che ci ha mossi a sollevare la questione non credo che sfugga all'attenzione dell'Assemblea. Si devono approvare come atto formale articoli di leggi che leggi in sostanza non sono? Si deve approvare un documento che non ha la natura di legge? È quindi l'esigenza di mantenere ossequio e rispetto ai principi del nostro ordinamento giuridico che ci ha sospinti a porre sul tappeto i predetti quesiti e a sollecitare il voto dell'Assemblea a favore della nostra proposta.

Del resto, come ci ha precisato questa mattina il Presidente del Senato Merzagora, egli, insieme con il Presidente della Camera, già ebbe a far presente al Governo che questo non era un disegno di legge, che le enunciazioni programmatiche contenute negli allegati non dovevano essere approvate nella forma di legge, ma nella forma di una mozione. Malgrado che i due Presidenti del Senato e della Camera avessero informato il Governo del loro pensiero al riguardo e lo avessero invitato a non presentare sotto forma di legge la programmazione, tuttavia il Governo, superando le esigenze, la sensibilità dei due Presidenti delle Camere, ha imposto la discussione, nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, della programmazione così come presentata. Tutto questo è a mio avviso molto grave... *(Interruzione del senatore Gava)* ...tanto è vero che è stato messo in imbarazzo lo stesso Presidente della Repubblica. Senatore Gava, lei non c'era quando il Presidente Merzagora, interrompendo il senatore Nencioni, ha sentito non dico doveroso, ma comunque opportuno fare la precisazione che io in questo momento sto ripetendo.

G A V A . Il parere del Presidente del Senato è autorevolissimo, ma non può fare legge.

T O M A S S I N I . Non parliamo di legge. La sensibilità costituzionale dei due Presidenti delle Camere è stata condivisa in un primo tempo dal Governo; ma poi il Governo, dimenticando tutto, ha imposto la discussione prima alla Camera e oggi al Senato.

Questa comunque è la situazione: a lei la valutazione. La valuti giusta o no, a noi non interessa. Noi la valutiamo come un fatto di sopraffazione e addirittura di insensibilità costituzionale da parte dell'attuale Governo di centro-sinistra.

Si svolga pure, onorevoli colleghi, la discussione sui propositi e sulle intenzioni del Governo e sulle sue enunciazioni programmatiche, ma si svolga nel modo corrispondente all'oggetto che si deve discutere. Non dunque una questione di incostituzionalità noi solleviamo, perchè contrariamente all'opinione di altre parti politiche noi riteniamo che una legge di programmazione sia possibile. Lo prevede l'articolo 41 della Costituzione al capoverso: « La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

Il problema è un altro: è che questa data legge e questo dato allegato alla legge non corrispondono ai criteri cui si ispira l'articolo 41. Se fosse stata presentata una legge diversa di programmazione che avesse previsto interventi e controlli della pubblica e della privata economia per indirizzarla a determinati fini secondo l'articolo 41 della Costituzione, il nostro atteggiamento sarebbe stato diverso. Ma la legge e gli allegati che vengono oggi presentati non costituiscono una legge, sia perchè l'allegato non corrisponde alle previsioni dell'articolo 41, sia perchè la legge che lo richiama non contiene norme di legge.

Una legge, perchè sia tale, deve contenere norme che producano effetti giuridicamente rilevanti. Può una legge regolare date situazioni con norme nuove o può modificare norme già esistenti; deve comunque avere un contenuto normativo. Qualificare, proprio in sede legislativa, come legge un atto che non s'inquadra per la sua natura nel con-

retto di legge, quale è accolto nel nostro sistema, non giova certamente alla chiarezza ed alla certezza, specialmente in sede di pratica applicazione, per il contrasto tra il titolo che si dà all'atto, cioè legge, e il suo contenuto che non è proprio di una legge.

E non ci guadagna certo né il prestigio del Parlamento, per le cose che poco fa ho ricordato, né l'ordinamento giuridico, né la scienza giuridica.

Trattandosi di materia nuova nella nostra legislazione, nell'area di applicazione dell'articolo 41, è il legislatore che innanzitutto deve avere una precisione di linguaggio ed una chiarezza di idee e di concetti. Potrebbe soccorrere in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 1961 che specifica quali siano i requisiti di una legge di programmazione costituzionalmente accettabile.

Esaminando e analizzando quella in discussione, è facile rilevare che essa non corrisponde né ai criteri dell'articolo 41, né all'insegnamento della Corte costituzionale. E l'analisi va condotta in riferimento al nostro ordinamento giuridico. Ciò dico per respingere, come tentativo fuorviante dall'obiettivo principale della questione, le osservazioni che ci vengono dalla parte contraria che, a sostegno del proprio punto di vista, adduce come argomento il fatto che in altre legislazioni si procede con legge.

Trattandosi di diritto positivo particolare di un popolo in un determinato momento storico, una legge deve essere conforme ai principi fondamentali di quel particolare ordinamento giuridico. Altro è l'esame di diritto comparato, altro è l'imitazione di un sistema a noi estraneo. Quel che va bene per un Paese può non andar bene per un altro. Molti sono gli elementi che entrano nella struttura di un ordinamento giuridico che è il prodotto di una determinata struttura sociale e culturale.

Perciò non è confortevole l'argomento del metodo seguito da altre legislazioni. Rimanendo quindi nel nostro ordinamento giuridico, ci dobbiamo chiedere: a quale categoria e a quale tipo di legge quella presentata oggi alla discussione può essere ascritta? Non certo alla categoria delle leg-

gi sostanziali, su questo mi sembra che non possa sorgere dissenso alcuno. Una legge dichiarativa forse? Neppure, perchè la legge dichiarativa è sempre un atto dichiarativo di diritti. Ha l'effetto non già produttivo di situazioni giuridiche nuove, ma determinativo di situazioni già esistenti aventi rilevanza giuridica.

Se questa è la nozione della legge dichiarativa, la legge in esame non ne ha i caratteri giacchè non si riferisce a nessuna situazione, a nessun rapporto giuridico cui attribuisce natura o effetti giuridici.

Allora una legge formale? L'accostamento potrebbe essere suggestivo, se non vi fossero altri elementi per escluderlo. Le leggi formali tipiche che noi conosciamo sono: la legge di approvazione dei bilanci; la legge di autorizzazione alla ratifica di trattati, la legge autorizzativa in generale; atti che hanno forma di legge ma non ne hanno il contenuto. Sono previste espressamente nella Carta costituzionale all'articolo 79: la legge di delegazione delle Camere al Presidente della Repubblica per la concessione dell'amnistia e dell'indulto; all'articolo 80 le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica; all'articolo 81 le leggi di approvazione dei bilanci. Ma tutte queste leggi hanno origine storica. Esse sono il prodotto della funzione di controllo che i Parlamenti intesero esercitare sull'attività del Governo in una materia che più di ogni altra interessava la collettività. Essi rappresentano atti di sovranità popolare. Si potrebbe, per analogia, inquadrare la legge di programmazione nella legge formale di approvazione dei bilanci. Ma l'assimilazione non è possibile se si tiene presente la natura della legge che approva i bilanci, che ha natura di atto amministrativo.

Ma la legge di programmazione è indubbiamente un atto politico, un atto nel quale si esprime la funzione politica del Governo. Onorevoli colleghi, una programmazione economica non prescinde da una concezione politica, anzi ne è la manifestazione concreta. L'attività pratica, il suo indirizzo, il suo fine, il suo metodo sono sempre in relazione ad una determinata visione della

realtà effettuale e in relazione ad un tipo di sviluppo che ad essa si vuol dare. La programmazione dell'attività economica è dunque essenzialmente un atto politico, un atto di esercizio del potere politico che come tale si differenzia ovviamente dall'atto amministrativo.

Assoggettare gli atti politici alle stesse regole valide per altri atti sarebbe, oltre che contrario all'indirizzo costituzionale, estremamente pericoloso per la vita democratica del nostro Paese e per l'esercizio dei poteri che spettano al Parlamento. Se qualificiamo il disegno di legge presentato all'esame del Senato come legge, verremmo ad istituire una nuova categoria di leggi formali e cioè la legge formale per l'approvazione di atti politici. Non si tratta di una questione puramente terminologica o formale o formalistica (a parte poi la nostra convinzione che la forma è sempre sostanza) ma di una questione di rilevanza politica tutt'altro che trascurabile. È vero che siamo in una fase di profonda trasformazione, per cui molti istituti giuridici sono oggetto di revisione e molti altri nuovi vengono elaborati dalla scienza giuridica, in connessione con i mutamenti socio-economico-culturali, ma i principi base del nostro ordinamento democratico costituiscono il parametro in base al quale i singoli istituti possono essere rivisti. Tenere distinti gli atti legislativi, secondo la Costituzione è una inderogabile esigenza, perchè riflette la diversità delle competenze e quindi delle funzioni e delle attribuzioni degli organi. Approvare la programmazione economica con una legge formale vorrebbe dire inquadrare un atto politico soggetto al controllo del Parlamento nella categoria delle leggi formali, che riflettono invece atti puramente amministrativi. E tale distinzione è alla base del nostro ordinamento costituzionale. E allora perchè l'approvazione nella forma di legge? Si osserva che tale forma è necessaria perchè, mentre le comunicazioni del Governo impegnerebbero soltanto quel Governo, la legge impegnerebbe anche i successivi. Non è esatto. A parte che nessuna legge è immutabile e che un Governo successivo può sempre modificare o distruggere quanto è

stato legislativamente compiuto dal precedente, una comunicazione di Governo che impegna la sua attività per un periodo successivo vale fino a quando un nuovo programma non modifichi o non annulli l'altro. Perciò l'argomento non convince. È caduca la enunciazione programmatica come è caduca la legge, può essere modificata l'una come può essere modificata l'altra; può rimanere l'una come può rimanere l'altra. L'efficacia o il valore vincolante non dipende dal fatto se la programmazione sia approvata con legge o con una mozione, ma dal fatto che il Governo futuro ritenga di far suo quel programma economico o di modificarlo o di innovarlo.

E qui interviene la valutazione politica. È quindi evidente che una programmazione è una comunicazione del Governo e quindi un atto politico. Perciò non può essere approvata nella forma di legge. Ma infine: a chi è diretta? Quali sono i soggetti che dovrebbero essere vincolati da questa legge? È una legge proposta dal Governo e diretta a se stesso, non certo al Parlamento, perchè il Parlamento non è vincolato dagli atti che esso compie. Forse, come dicono alcuni, è diretta agli uffici statali dipendenti dai Ministeri? Ma è forse concepibile che tutto l'apparato burocratico non sia vincolato ad una disposizione impartita dal Ministro per il conseguimento dei fini della pubblica amministrazione?

Se leggiamo poi i tre articoli del disegno di legge proposto (io non li leggo perchè sono già stati letti da coloro che mi hanno preceduto) è facile convincersi che esso una legge non è. Nessuno dei tre articoli ha un contenuto di legge. Non è una legge di delega, non è una legge di autorizzazione, perchè dell'una e dell'altra non ha i requisiti. È un atto politico e come tale va esaminato e trattato. È una comunicazione del Governo in merito agli indirizzi di politica economica che esso propone al Parlamento per il prossimo quinquennio. Discutiamolo quindi come tale.

Ripeto: non vogliamo rinviare la discussione, ma anzi vogliamo che essa venga subito iniziata e conclusa: conclusa non con una legge, ma con una mozione, che è la forma unica che si addice alla materia trattata e alla natura dell'atto. (*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 12,45*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari