SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

67ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 27 NOVEMBRE 1958

Presidenza del Presidente MERZAGORA,

indi del Vice Presidente CESCHI

INDICE

Commissione speciale:

Per la nomina . . . . . *Pag.* 2979

Disegni di legge:

Annunzio di presentazione 2979

Approvazione da parte di Commissioni permanenti 2981

Deferimento alla deliberazione di Commissioni permanenti 2979

Deferimento all'esame di Commissioni permanenti 2980

Presentazione 2981

Presentazione di relazioni 2981

« Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 1958, n. 937, pubblicato nella " Gazzetta Ufficiale " n. 251 del 17 ottobre 1958, recante norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici » (177) (Discussione):

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 2981

BANFI 3010

CAPALOZZA 2992

CARELLI 3007

GRAMEGNA 2982

MENGHI 2985

MOLE' 3001

PARRI 2989

TERRACINI 3003

ZAMPIERI 2947

Interpellanze:

Annunzio 3018

Per lo svolgimento:

PRESIDENTE 3018

ALBERTI 3018

Interrogazioni:

Annunzio 3018

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1100)

Presidenza del Presidente MERZAGORA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 17*).

Si dia lettura del processo verbale della seduta di ieri.

GRANZOTTO BASSO, *Segretario, dà lettura del processo verbale.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale s'intende approvato.

Annunzio di nomina di membri di Commissione speciale

PRESIDENTE. Comunico che, in conformità del mandato conferitomi nella seduta del 20 corrente, ho chiamato a far parte della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge costituzionale, concernente la durata e la composizione del Senato della Repubblica, i senatori: Alberti, Baracco, Bisori, Bosco, Ceschi, De Nicola, Focaccia, Franza, Jannaccone, Magliano, Piccioni, Ruggeri, Scoccimarro, Terracini e Tibaldi.

Comunico altresì che la Commissione stessa è convocata per giovedì 4 dicembre alle ore 11 in una sala del Palazzo delle Commissioni per procedere alla propria costituzione.

Annunzio di presentazione di disegno di legge

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

dei senatori Parri, Gatto, Cianca, Palumbo Giuseppina, Tibaldi, Giacometti, Negri, Marazzita, Alberti e Lussu:

« Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della " mafia " » (280).

Questo disegno di legge sarà stampato, distribuito ed assegnato alla Commissione competente.

Annunzio di deferimento di disegni di legge alla deliberazione di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Comunico che, valendomi della facoltà conferitami dal Regolamento, ho deferito i seguenti disegni di legge all'esame ed alla deliberazione:

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

« Estensione a talune categorie di personale del municipio di Mogadiscio delle norme del decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1954, n. 1451, sull'esodo volontario e la sistemazione del personale degli enti dipendenti dai cessati Governi dei territori già di sovranità italiana in Africa » (257), previ pareri della 3ª e della 5ª Commissione;

della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Applicazione della imposta fabbricati sulla base delle rendite del nuovo Catasto edilizio urbano » (231), previo parere della 7ª Commissione;

« Approvazione dell'atto 3 aprile 1958, n. 383 di repertorio recante permuta della quota disponibile di spettanza dello Stato sulla eredità della signora Rosa Fici, vedova del principe Diego Aragona Pignatelli Cortes, con la quota indivisa spettante alla signora Anna Maria Aragona Pignatelli Cor-

tes sul complesso immobiliare costituente la Villa sita in Napoli, alla Riviera di Chiaia n. 200 ed alla via Santa Maria in Portico n. 1-M » (252);

« Autorizzazione al Fondo di beneficienza e di religione nella città di Roma ad alienare per trattativa privata alla Provincia romana dell'Ordine dei Carmelitani della antica osservanza un'area di sua proprietà » (253), previo parere della 1ª Commissione;

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

« Insegnamento della scienza delle finanze nella Facoltà di scienze politiche » (266), d'iniziativa del senatore Zoli;

della 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Modificazioni alla legge 29 novembre 1957, n. 1155, concernente il rimborso alla Amministrazione delle Ferrovie dello Stato degli oneri e delle spese da questa sostenute per motivi non attinenti all'esercizio ferroviario » (232), previo parere della 5ª Commissione;

« Cancellazione della Fossa Polesella, in provincia di Rovigo, e del naviglio di Martesana dalle linee navigabili » (234);

« Proroga e modificazione delle leggi concernenti l'autorizzazione all'Azienda di Stato per i servizi telefonici a provvedere all'impianto di collegamenti telefonici delle frazioni di Comune aventi particolare importanza » (248), d'iniziativa del senatore Granzotto Basso, previo parere della 5ª Commissione;

« Modificazione dell'articolo 10 della legge 1° marzo 1952, n. 113, concernente l'edilizia economica e popolare » (249), d'iniziativa del senatore Granzotto Basso, previo parere della 1ª Commissione;

« Provvedimenti per gli edifici ad uso di Archivio di Stato » (265), d'iniziativa del senatore Zoli, previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

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

« Elevazione da lire 450.000.000 a lire 848.500.000 della spesa per rimborso alla Società carbonifera sarda delle somme anticipate ai propri dipendenti licenziati, in conto delle provvidenze previste al paragrafo 23 della Convenzione sulle disposizioni transitorie annesse al Trattato della C.E.C.A. » (254), previo parere della 5ª Commissione;

« Istituzione nel bilancio del Ministero dell'industria e commercio di un apposito capitolo di spesa di lire cento milioni da utilizzarsi per contributi a favore di manifestazioni fieristiche di interesse nazionale » (255), previo parere della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegni di legge all'esame di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Comunico che, valendomi della facoltà conferitami dal Regolamento, ho deferito i seguenti disegni di legge all'esame:

della 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

« Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale n. 8 che apporta emendamenti all'Accordo per l'istituzione di una Unione europea di pagamenti del 19 settembre 1950, firmata a Parigi il 29 giugno 1956 » (236), previ pareri della 5ª e della 9ª Commissione;

« Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale n. 9 che apporta emendamenti all'Accordo per l'istituzione di una Unione europea di pagamenti del 19 settembre 1950, firmato a Parigi il 28 giugno 1957 » (237), previ pareri della 5ª e della 9ª Commissione;

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957 » (238), previo parere della 2ª Commissione;

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione doganale relativa ai pezzi di ricambio utilizzati per la riparazione dei vagoni EUROP,

firmata a Ginevra il 15 gennaio 1958 » (239), previ pareri della 5ª e della 7ª Commissione;

della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato e quelli di talune Aziende autonome, per l'esercizio finanziario 1954-55 » (243).

Annunzio di presentazione di relazioni

PRESIDENTE. Comunico che sono state presentate le seguenti relazioni:

a nome della 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere), dal senatore Azara sul disegno di legge: « Prevenzione e repressione del delitto di genocidio » (225);

a nome della 4ª Commissione permanente (Difesa), dal senatore Cornaggia Medici sul disegno di legge: « Limiti di età per la cessazione dal servizio permanente dei generali di squadra aerea e di divisione aerea » (185).

Queste relazioni saranno stampate e distribuite ed i relativi disegni di legge saranno iscritti all'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Comunico che, nelle sedute di stamane, le Commissioni permanenti hanno esaminato ed approvato i seguenti disegni di legge:

5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Assegnazione di lire 56.298.300 per la sistemazione della spesa per indennità e rimborso di spese di trasporto per missioni effettuate nell'interesse del servizio delle tasse e delle imposte indirette sugli affari nell'esercizio 1956-57 » (200);

« Disposizioni a favore della Cassa nazionale di previdenza e mutualità fra il personale provinciale delle imposte dirette » (208);

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

« Rivalutazione delle pensioni maturate anteriormente al 1° gennaio 1952 a favore del personale delle aziende private del gas » (170).

Presentazione di disegno di legge

PRETI, *Ministro delle finanze*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PRETI, *Ministro delle finanze*. Ho lo onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge:

« Interpretazione autentica della legge 3 maggio 1955, n. 388, sul trattamento di quiescenza di talune categorie di ufficiali del Corpo della guardia di finanza » (281).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Ministro delle finanze della presentazione del predetto disegno di legge, che sarà stampato, distribuito ed assegnato alla Commissione competente.

Discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 1958, n. 937, pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n. 251 del 17 ottobre 1958, recante norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici » (177)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 1958, n. 937, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 17 ottobre 1958, recante norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici » (177).

Devo far presente al Senato che il termine previsto dalla Costituzione per la conversione in legge di questo decreto-legge scade il 16 dicembre. Pertanto il relativo disegno di legge dovrà essere sollecitamente trasmesso, possibilmente entro la fine della settimana, all'altro ramo del Parlamento, conformemente al desiderio manifestato dal Presidente della Camera.

Si prospetta quindi la necessità di tenere eventualmente seduta anche nel giorno di sabato, per permettere alla Camera di dedicare un congruo lasso di tempo alla discussione del disegno di legge.

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

GRAMEGNA. Onorevoli senatori, signor Presidente, onorevole Ministro, l'interrogativo che mi sono posto, subito dopo la lettura della intestazione del disegno di legge che viene al nostro esame e alla nostra approvazione, è stato il seguente: il Governo si è proprio trovato di fronte ad uno di quei casi straordinari di cui parla l'articolo 77 della nostra Costituzione per cui, data l'urgenza di provvedere, si è sentito necessitato a far ricorso alla procedura del decreto-legge per regolare la materia attinente alla cosiddetta liberalizzazione dei mercati generali?

Ho con una certa attenzione letto la relazione ministeriale che accompagna il provvedimento legislativo, ho esaminato, e direi ho studiato, il merito del provvedimento e sempre più mi sono convinto dell'inesistenza, nel caso in esame, di qualsiasi elemento che possa giustificare, interpretando nel modo più benevolo la norma costituzionale, la procedura seguita per attuare provvedimenti inerenti ad un'attività così complessa e delicata, che riguarda e interessa la stragrande maggioranza di tutta la collettività nazionale.

La mancanza di qualsiasi elemento atto a giustificare la procedura del decreto-legge non è per me solo un fatto grave, per il suo aspetto di incostituzionalità, ma per me è grave anche sotto l'aspetto politico, in quanto dimostra come il Potere esecutivo ritenga la prerogativa legislativa del Parlamento un ostacolo alla sua volontà di operare, e direi di strafare, superando detto ostacolo con un atto di arbitrio (così come è, a mio modo di vedere, questo decreto-legge), certo di veder ratificato questo atto di arbitrio da un voto della sua maggioranza parlamentare, e dando così crisma di costituzionalità a quanto costituzionale non è, e parvenza di legittimità a un provvedimento che legittimo non è; senza dire che il Governo proponente mira ad ottenere, da un eventuale riconoscimento della costituzionalità del provvedimento, l'esplicita rinunzia, da parte del Parlamento, alla sua prerogativa legislativa, che la Costituzione riconosce ad esso, per vederla trasferita, ora e per l'avvenire, al Potere esecutivo.

È vero che, con l'ultimo periodo della relazione, là dove è scritto che « la necessità di liberare il settore da pastoie e da strutture esistenti da tempo e di adeguarlo prontamente alle esigenze della congiuntura economica impone al Governo di provvedere con un decreto-legge, in quanto non è possibile, senza grave danno per le categorie dei consumatori, mantenere ulteriormente un sistema non rispondente alle esigenze di una economia moderna e progredita », è vero che, con questa affermazione, si cerca di prospettare la straordinarietà del caso, sufficiente a dare una giustificazione costituzionale alla procedura del decreto-legge cui si è fatto ricorso per un provvedimento che, come dicevo, investe interessi gravi e delicati; ma se il Senato dovesse ritenere questo un caso straordinario di necessità e di urgenza, tale da giustificare costituzionalmente il ricorso al decreto-legge, non solo il Senato riconoscerebbe al Governo la potestà di legiferare in materie così complicate, difficili e gravi per le conseguenze che derivano a tutti i cittadini viventi nel nostro Paese, ma lo autorizzerebbe con questo voto di approvazione, per il futuro, a fare altrettanto e di peggio, riducendo così la funzione del Parlamento a quella di un organo dello Stato, vuoto di qualsiasi utilità, solo necessario a coprire, col suo voto

favorevole, tutti gli arbitrii del Potere esecutivo.

Si tenga conto che nella seconda sottocommissione incaricata di preparare la nuova Costituzione, allorchè si discusse della formulazione dell'articolo 77, tutti i componenti furono concordi, in via di principio, nell'escludere la possibilità, per il Potere esecutivo, di legiferare mercè il decreto-legge, e che, soltanto a maggioranza relativa, venne accolto il concetto di far ricorso, in via eccezionalissima, alla procedura speciale di cui al cennato articolo 77, inserendo nel capoverso di detto articolo la espressione « quando in caso straordinario di necessità e di urgenza il Governo adotta provvedimenti, eccetera ». Ciò che voleva dire e vuol dire che la facoltà riconosciuta al Governo può essere usata soltanto in casi eccezionalissimi, quando cioè il ritardo anche di ore nell'attuazione di provvedimenti espone gli interessi della collettività nazionale a pericoli gravi.

Si prospettarono, onorevoli colleghi, allora, da parte della maggioranza dei commissari di quella seconda sottocommissione, i casi di guerra, di cataclismi, di disastri nazionali, i casi di provvedimenti di natura fiscale.

È di tutta evidenza, però, che la materia trattata e regolata dal decreto-legge di cui si chiede la conversione non attiene a nessuno di quei casi ipotizzati dal costituente; nè la sua definitiva e completa attuazione può concretizzarsi, da un momento all'altro, per il solo fatto dell'entrata in vigore delle norme contenute in un decreto-legge, giacchè la materia a cui si riferisce un tale provvedimento eccezionale è così vasta, difficile e delicata, proprio perchè involge interessi considerevoli, di singoli e di categorie, di natura economica, finanziaria, amministrativa, igienico-sanitaria, che investono rapporti aventi origini e tradizioni alle volte secolari, che ha bisogno, proprio per questo, per essere regolata, di un contributo di studi seri e ponderati al quale possono dare il loro concorso uomini e categorie, nonchè enti, al problema interessati. E questo lavoro e questo contributo non possono esaurirsi e concretizzarsi nel giro di poche giornate, con una discussione affrettata e per ciò stesso insufficiente.

La diffidenza che il costituente dimostrò per il decreto-legge, quale strumento posto nelle mani dell'Esecutivo per legiferare, trova la sua giustificazione nei precedenti legislativi del nostro Paese. Infatti, mancando nell'abolito Statuto albertino una precisa norma che permettesse il ricorso alla forma del decreto-legge soltanto in caso straordinario, così come dice la nostra Costituzione, si cominciò, allora, dapprima a fare uso del decreto-legge allorchè si trattò di stipulare trattati internazionali, e poi si fece uso del decreto-legge quando si trattò di regolare materie di natura fiscale e quando si trattò di regolare le materie più varie, per finire alla legge del gennaio 1926 con la quale, dando la delega in bianco al Governo del tempo, quel Parlamento rinunciò a qualunque sua prerogativa legislativa.

Furono questi i motivi che indussero il costituente a formulare e ad approvare la norma contenuta nell'articolo 77 della Costituzione, disposizione che oggi si appalesa d'intralcio al dinamismo del Governo dello onorevole Fanfani, il quale, infastidito dall'esistenza di una Costituzione contenente disposizioni che ostacolano la volontà di fare e di strafare del Presidente del Consiglio, opera e si muove in maniera da porre il Parlamento, ed in special modo la maggioranza parlamentare, di fronte al fatto compiuto, al fine di costringere questa maggioranza, con l'approvazione della conversione, a rendersi complice dell'aperta violazione della Costituzione.

Che il ricorso alla procedura del decreto-legge sia stato escogitato per violare di proposito la Costituzione, per dare cioè la prova che l'Esecutivo ha la capacità e la forza di ignorare e superare, oltre che violare tutte le volte che lo ritenga, la norma costituzionale, troviamo conferma in ciò che è avvenuto nel nostro Paese. Subito dopo la pubblicazione del provvedimento del quale noi oggi ci occupiamo, tutti i comuni italiani, nessuno escluso, a mezzo dell'A.N.C.I. cioè dell'Associazione unitaria di tutti i co-

muni italiani, elevarono protesta non solo per la loro estromissione dal controllo dei mercati generali, ma anche e specialmente per la spoliazione, che ai loro danni si viene operando, di un patrimonio valutato ad alcune centinaia di miliardi per metterlo a disposizione di bene individuate categorie di operatori economici, che sono i maggiori responsabili del divario enorme di prezzi che subiscono tutte le merci che affluiscono ai mercati generali da quelli pagati ai produttori a quelli fatti pagare ai consumatori. E alla protesta dei comuni ha fatto eco, nel Paese, quella dei partiti, delle organizzazioni sindacali, dei singoli cittadini e dei parlamentari. Sicchè il Governo, a mezzo dei suoi organi di stampa, è intervenuto in forma dura e sprezzante nei confronti e dell'opinione pubblica e di coloro i quali protestavano, manifestando la sua decisa volontà di ottenere dalla maggioranza parlamentare, nonostante il coro unanime delle proteste levatesi nel Paese, l'approvazione della richiesta conversione, arrivando anche alla minaccia aperta verso i dissenzienti.

Basta leggere i due articoli di fondo apparsi sul quotidiano romano « Il Messaggero », uno in data 11 novembre, l'altro in data 21 novembre, per avere la riprova della fondatezza del nostro assunto. Nell'articolo dell'11 novembre, rilevate le molteplici proteste che nei più diversi strati della popolazione e in molteplici organizzazioni sindacali ed amministrative il decreto-legge aveva sollevato, l'articolista prospettava la eventualità che la richiesta di conversione venisse respinta anche per motivi di carattere costituzionale. E perciò, oltre a rilevare che uno scacco dell'Esecutivo avrebbe fatto il gioco dei comunisti, apertamente affermava che il Governo, avendo interesse a veder trionfare la sua volontà, aveva fatto ricorso alla procedura del decreto-legge per mettere il Paese, il Parlamento ed i singoli parlamentari facenti parte dei gruppi di maggioranza di fronte al fatto compiuto e nella difficoltà quindi di far marcia indietro. Ma il colmo della sfrontatezza e dell'audacia lo si trova nell'articolo di fondo del sopra indicato quotidiano del 21 novembre 1958, là dove è scritto: « Si dice che i sindaci dei massimi comuni italiani abbiano chiesto ai rispettivi partiti di abbandonare, nell'Aula parlamentare, il decreto-legge votato senza obiezioni e riserve dal Consiglio dei ministri. La voce corre, ma è assurda. L'obiettivo del provvedimento tanto discusso, la lotta contro il carovita, è di tale evidenza per l'intera collettività nazionale che i partiti ed i parlamentari, i quali si azzardassero a pregiudicarne il raggiungimento, si esporrebbero ad un rischio estremo ».

Qui la minaccia per quei partiti e parlamentari di maggioranza governativa, che si azzardassero a non ratificare l'arbitrio dell'Esecutivo, votando contro la conversione del decreto-legge, è manifesta e precisa. Essi, cioè coloro i quali votassero contro l'approvazione del decreto-legge, si esporrebbero ad un rischio estremo, ciò che vuol dire a sanzioni gravi dal punto di vista disciplinare e forse anche all'esclusione da qualunque futura candidatura al Parlamento italiano.

Ma l'incostituzionalità del decreto-legge che siamo chiamati a ratificare non si concreta solo nella violazione dell'articolo 77 della Costituzione, sibbene anche nella violazione dell'articolo 117 della Costituzione, il quale sottrae al Governo centrale la materia legislativa per le fiere ed i mercati, per devolverla all'esclusiva competenza dell'ente Regione.

Forse si obietterà che, non funzionando l'ente Regione, tale compito deve essere assunto dal Parlamento nazionale, ma a parte la considerazione che il decreto-legge, così come è concepito, si applicherebbe anche al territorio di quelle regioni che hanno un proprio statuto ed un proprio parlamento, gli è che, proprio per il caso di specie, risulta con maggiore evidenza la politica anticostituzionale perseguita da tutti i Governi a maggioranza democratica cristiana dal 1948 ad oggi, i quali Governi hanno operato e continuano ad operare in maniera da impedire l'attuazione nel nostro Paese delle norme costituzionali e quindi anche l'attuazione dell'ente Regione, che porterebbe al-

l'autonomia degli enti locali. Ed è di tutta evidenza che il provvedimento, del quale parliamo, demagogicamente mira a scaricare la responsabilità del caro-prezzo degli ortofrutticoli, della carne e del pesce sui Comuni e sui dettaglianti, responsabili, si dice, i primi di gestire in monopolio i mercati generali, ed i secondi di riscuotere un esoso guadagno sui generi da essi rivenduti al minuto. Esso, inoltre, cerca di attribuirsi il merito, tra gli italiani, di non aver concesso ai Comuni quella autonomia da essi invocata e di aver impedito, agli stessi, di fare di peggio, mentre la responsabilità dell'insostenibile situazione del caro-prezzo che si verifica nel nostro Paese cade esclusivamente sulla politica economica praticata da tutti i Governi succedutisi in Italia, dalla entrata in vigore della Costituzione ad oggi, e sulla politica di protezione dei grandi speculatori, di coloro i quali, con una larga rete di propri agenti, fissano il prezzo alla produzione e quello del mercato generale, dosando l'afflusso ai mercati stessi delle merci da essi incettate e depositate nei magazzini di conservazione e nei frigoriferi, regolando, attraverso mille mezzi, gli acquisti delle merci affluite negli stessi mercati, anche quelle portate direttamente dai produttori, a prezzi bassi, in maniera che essi produttori rimangano scoraggiati dal far affluire direttamente i propri prodotti ai mercati generali.

Queste sono le cause che determinano il caro-prezzo di tutte le merci che passano attraverso i mercati generali, sono queste le cause che bisogna eliminare se si vuole superare il disagio nel quale vive la maggioranza del popolo italiano. Nell'attuale funzionamento di questi mercati vi potranno essere, e certamente vi sono, dei difetti che vanno corretti, ma questa correzione non potrà mai consistere, come si propone, nell'estromissione dei Comuni dalla direzione e dal controllo dei mercati generali e nella consegna di questi ultimi agli incettatori e agli speculatori, mercè la creazione di un consorzio a base corporativa, nel quale i maggiori interessati, cioè i Comuni, i consumatori e i piccoli produttori, avranno soltanto il compito di avallare tutte le malefatte dei grandi incettatori e speculatori.

Che non si tratti di disciplinare una materia la quale cada sotto il disposto dell'articolo 77 della Costituzione, oltre che per le considerazioni già fatte, ce lo dice e ce lo conferma lo stesso, già indicato, articolista de « Il Messaggero », laddove scrive, nel suo articolo di fondo del 21 novembre, che « non dobbiamo illuderci che il provvedimento di liberalizzazione dei mercati possa avere immediata applicazione ed effetti stabili e definitivi sull'andamento del costo della vita ».

Per i suesposti vizi anticostituzionali, dai quali è affetto il provvedimento che discutiamo, pensiamo che il Senato dovrebbe respingere la richiesta di conversione, in quanto, se diversamente decidesse, approvando un provvedimento attuato con una procedura incostituzionale, verrebbe a riconoscere e a sostenere, sul piano politico, l'attacco scoperto al sistema democratico, sia per la procedura cui si è fatto ricorso per imporre la volontà dell'Esecutivo, cioè il decreto-legge, tipico strumento di mal Governo, sia per la sostanza del provvedimento stesso, che mira ad esautorare delle sue funzioni l'organismo democratico più idoneo ad esprimere gli interessi in questo settore: voglio dire il Comune, che è l'elemento insostituibile, che è l'organo che deve dirigere e presiedere alla direzione dei mercati generali.

Se il Senato dovesse votare la conversione di questo decreto-legge verrebbe a fare un grande torto ai Comuni, che sono, come dicevo, gli unici capaci di regolare come vanno regolati i mercati generali. (*Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Menghi. Ne ha facoltà.

MENGHI. Illustre Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il 14 ottobre ultimo scorso la Commissione di agricoltura ed alimentazione del Senato presentò un ordine del giorno accolto in pieno dal Governo. L'ordine del giorno suonava così: « Il Senato, ritenuto che il notevole rin-

caro della vita colpisce soprattutto le classi meno abbienti e a reddito fisso, invita il Governo ad emanare energici, solleciti provvedimenti, a partire dalla riforma dei mercati generali per la disciplina della raccolta nei centri abitati degli ortofrutticoli, della carne e del pesce, con la repressione di ogni illecita speculazione ».

Dopo tre giorni venne il decreto-legge per la riforma dei mercati generali.

Si dice: decreto-legge irrituale, anticostituzionale; e poco fa lo ha affermato anche il senatore Gramegna. Ma noi abbiamo fatto osservare, noi della Commissione dell'agricoltura, quando ci è stato richiesto il parere per questo decreto-legge, che il decreto-legge ha la sua base legittima nell'articolo 77 della Costituzione perchè la necessità e l'urgenza e l'eccezionalità erano imposte dall'allarmante, continuo progredire del caro-vita, che colpisce soprattutto le classi meno abbienti, e dall'*iter* parlamentare troppo lungo, inevitabilmente, se il provvedimento legislativo fosse stato presentato nelle vie ordinarie.

Noi conosciamo il famoso proverbio: *dum Romae consulitur eccetera*. Se non si fosse emanato un decreto-legge, il caro-vita, a quest'ora, sarebbe giunto alle stelle; invece, per un puro fatto, anche solo psicologico, voi sapete benissimo che abbiamo avuto un ribasso notevole nei prezzi della carne, del pesce e degli ortofrutticoli. Basti accennare a quello che hanno fatto i macellai a Torino: in un solo giorno la carne è stata ribassata di 200 lire al chilo. Cosa significa questo? Significa che in effetti il decreto ha dato una certa sollecitazione al ribasso a certe categorie di venditori per cui essi hanno sentito la necessità di diminuire nel caso il prezzo della carne di 200 lire al chilo. Ora è chiaro che un margine di guadagno è restato ugualmente per i macellai, i quali messisi una mano sulla coscienza hanno voluto far beneficiare i consumatori con la diminuzione di 200 lire. A ciò sono stati spinti dall'emanazione del decreto-legge.

Che cosa contiene questo decreto-legge? Il provvedimento prescrive norme per rendere libero da ogni vincolo di carattere economico l'esercizio del commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, ittici e della carne; facilita l'impianto, l'ampliamento e la manutenzione dei mercati all'ingrosso dei prodotti anzidetti; migliora la gestione dei mercati e rende più efficace la vigilanza sull'esercizio del commercio all'ingrosso dei prodotti alimentari; consente che, con l'attività dei mercati, possa concorrere anche la vendita all'ingrosso fuori mercato, osservando sempre le norme igienico-sanitarie; favorisce una maggiore possibilità di azione dei piccoli operatori economici; dà una struttura uniforme ai vari tipi di mercato; attua gradualmente un sistema onde garantire la qualità e il confezionamento dei prodotti ortofrutticoli destinati alla vendita; rende possibile l'accesso ai mercati anche per acquisti individuali. In conclusione si ispira al rispetto della sana economia di mercato a garanzia dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta.

Era necessario che questo decreto-legge fosse pubblicato perchè duravano ormai da tempo le polemiche sui famosi balzelli non dovuti che i Comuni riscuotevano e sulle strutture parassitarie, sulle remunerazioni pretese senza aver prestato alcun servizio, eccetera. Insomma si era arrivati al punto che i mercati generali tenuti dai Comuni facevano il giorno e la notte ed erano essi che, attraverso i loro speculatori fissavano i prezzi, sia all'ingrosso, sia al minuto. (*Interruzioni dalla sinistra*). È inutile che protestiate voi della sinistra. Confessate che avete preso una cantonata, mettendovi contro il decreto-legge accolto con piacere dalla generalità del popolo italiano.

Si dice: ma badate, smantellando i mercati comunali voi create altri monopoli. No, onorevoli colleghi, il problema sta tutto nell'accortezza dei produttori ortofrutticoli, degli allevatori di bestiame da carne e dei produttori del pesce, sia individualmente considerati che in associazioni. I produttori si debbono organizzare in cooperative. Ma attenti, e qui mi rivolgo al Governo, le cooperative vanno aiutate, hanno bisogno di credito, le cooperative devono organizzare frigoriferi per la conservazione del prodotto, le coo-

perative debbono avere gli alleggerimenti fiscali, le cooperative di consumo debbono avere grandi magazzini di rifornimenti. Noi purtroppo abbiamo in Italia molte cooperative di consumo, che però menano una vita grama, perchè si debbono approvvigionare a centellini e non riescono a procurarsi ciò che è necessario ai soci dai mercati generali.

Ecco quindi la necessità che il Governo intervenga una buona volta ad applicare l'articolo 45 della Costituzione che impone l'obbligo di tutelare la cooperazione. Si dice, onorevoli colleghi, che i Comuni facevano il loro dovere ed hanno cercato di fare tutto il possibile per allontanare la speculazione. Non metto ciò in dubbio per la maggioranza di essi, ma vi sono le eccezioni e fra queste è la famigerata XI ripartizione del comune di Roma.

Sentite, onorevoli colleghi: il 10 maggio 1949 la Prefettura di Roma con sua circolare emanava disposizioni al fine di indurre le cooperative ad iscriversi nel registro prefettizio, ai sensi della legge 14 dicembre 1947 e a munirsi di autorizzazione igienico-sanitaria del comune di Roma. Quindi solo autorizzazione igienico-sanitaria doveva dare il Comune non permesso per gestire gli spacci cooperativi. Il comune di Roma invece interpretava la circolare nel senso che le cooperative di consumo, limitando la vendita anche ai soli soci, dovessero, per ottenere tale autorizzazione, sottoporsi anche alle stesse inchieste imposte dal decreto 16 dicembre 1926, convertito in legge il 18 dicembre 1927, concernente la disciplina del commercio di vendita al pubblico, e dovessero sottostare alle medesime tasse dei pubblici negozi.

Incominciò così la persecuzione contro le cooperative di consumo da parte della XI ripartizione annonaria fino ad indurre molte di esse a chiudere gli spacci per non subire continue contravvenzioni. Dopo reiterati interventi dell'Unione delle cooperative e delle mutue della provincia di Roma, della Prefettura e del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nel 1951, con l'allora assessore Francini della XI ripartizione annonaria, si raggiunse un accordo mediante il quale le cooperative potevano aprire spacci per la vendita ai soli soci subito dopo la presentazione della domanda di autorizzazione igienico-sanitaria, corredata dai certificati dei vigili del fuoco e dell'ufficiale sanitario. Si stabilì perfino che la ricevuta rilasciata dalla Delegazione del comune di Roma dovesse costituire documento valido per lo inizio della vendita ai propri soci, fino alla consegna della regolare autorizzazione.

Con il nuovo assessore, l'XI ripartizione annonaria ricominciò la lotta contro le cooperative di consumo, fino a costringere la cooperativa «La Perfetta», contravvenzionata perchè sprovvista della prescritta autorizzazione comunale, a ricorrere contro il decreto penale che la condannava a lire diecimila di ammenda. E il Pretore di Roma, con sentenza del marzo 1954, assolveva la cooperativa perchè il fatto non costituiva reato.

Quindi era chiaro che, dopo questa ammonizione dell'Autorità giudiziaria, l'XI ripartizione dovesse cambiar parere. Invece nossignori: la sentenza, comunicata al Comune di Roma (Segretariato Generale, VII e XI ripartizione) non ebbe risultati positivi. La XI ripartizione annona continuò pervicacemente a far elevare contravvenzioni, nonostante l'esistenza di una circolare della Prefettura che impartiva disposizioni al comune di Roma perchè sospendesse le contravvenzioni alle cooperative, ribadendo che erano sufficienti, per la vendita dei generi alimentari ai soli soci, l'iscrizione nel registro prefettizio e l'attestazione dell'ufficiale sanitario che il locale adibito alle vendite rispondeva ai requisiti igienici.

La XI ripartizione dell'annona ha tenuto sempre duro e inoltre, adottando due pesi e due misure, impose la chiusura agli spacci cooperativi aperti in costruzioni abusive, mentre tale misura non prese per gli esercizi muniti di licenza di commercio.

Una cooperativa ricorse nuovamente al Pretore di Roma, perchè dichiarata in contravvenzione per non aver rispettato le ordinanze del comune di Roma che le imponevano la chiusura, e il Pretore con sentenza 23

luglio 1958, assolse la cooperativa dal reato ascrittole perchè il fatto non costituisce reato.

L'XI ripartizione annona sistematicamente respinge le domande presentate dalle cooperative, volte ad ottenere la licenza di commercio; in una riunione della Commissione, alla quale partecipava il rappresentante dell'Unione delle cooperative e delle mutue della provincia di Roma, l'esponente dei commercianti propose addirittura l'improponibilità delle domande delle cooperative, e l'assessore che presiedeva la Commissione promise che ne avrebbe fatto oggetto di esame al Consiglio comunale. Il che, a quanto io sappia, non è mai avvenuto. (*Commenti dalla sinistra*).

Ma vi è ancora un altro caso di preconcetta ostilità e di malvolere verso le cooperative. Qualche settimana fa il Consorzio italiano frutta del ferrarese su richiesta del Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha inviato a Roma un camion di mele per la vendita attraverso le cooperative. Il prodotto è stato scaricato nel magazzino della cooperativa « La Popolare » in via Monte Santo n. 65. Un agente e un ispettore comunale si sono presentati al magazzino non soltanto per impedire la vendita al minuto, ma per vietare di indirizzare la merce ad altre cooperative che ne facevano richiesta.

Il direttore dell'Unione che aveva avuto assicurazioni dal dottor Tradardi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste che sarebbe stato concesso un permesso provvisorio alle cooperative per la vendita delle mele a terzi, in considerazione dell'abbondante produzione, e in tal senso aveva preso accordi col Ministro dell'interno e col comune di Roma, telefonò all'XI ripartizione annona, e precisamente al dottor Maggio (come vedete, faccio anche i nomi) (*Commenti e interruzioni dalla sinistra*) il quale però riferì di non aver avuto alcuna disposizione al riguardo e consigliò di rivolgersi all'assessore. (*Interruzioni dalla sinistra*). È inutile che borbottiate perchè questa è verità sacrosanta! Ed anche voi sapevate che l'XI ripartizione era contro le cooperative.

Il Segretario disse che l'assessore Santini in quel momento era occupato ma che gliene avrebbe parlato lui stesso e poscia avrebbe riferito in merito. Ma purtroppo non fece sapere più nulla al riguardo. (*Interruzioni dalla sinistra*). Io non metto in dubbio l'onestà dell'assessore Santini, ma i fatti sono come li ho esposti. Ad onor del vero, però, io debbo dire che, quando ci fu la serrata degli ortofrutticoli a Roma, il Sindaco di allora, l'ottimo nostro collega onorevole Tupini, si rivolse alla nostra organizzazione perchè le cooperative di consumo vendessero non soltanto ai soci ma anche ai terzi. Noi accettammo immediatamente tale invito e demmo istruzioni perchè si immagazzinasse ancora maggior merce per la necessità dei consumatori e aiutammo il Comune a vincere quel momento critico. L'onorevole Tupini, nella sua benevolenza, ci fece avere poi un attestato in cui riconosceva il contributo prezioso dato dalle cooperative.

Onorevoli colleghi, io non dico *ab uno disce omnes*, ma voi vedete soltanto da questo caso di Roma che cosa può essere avvenuto in altri Comuni. Voi vedete che nelle ripartizioni annonarie sono annidati dei veri speculatori o perlomeno dei favoreggiatori degli speculatori. Quindi questa legge è santa, è una legge che ha smantellato i mercati generali ed era necessario che ciò avvenisse.

BANFI. Quando uno è ammalato lo si uccide! Così si ragiona!

MENGHI. No, senatore Banfi, quelli che si uccidono con gli abusi sono i consumatori. Vi posso anche dare la prova, onorevoli colleghi, che la cosiddetta polizia annonaria, la quale si dice abbia fatto 3 mila contravvenzioni, non è stata per niente vigile nella città di Roma. Io stesso ho l'abitudine alle volte di fare direttamente degli acquisti. Ebbene vi posso dire che sono andato a fare acquisto di carne due mesi fa al quartiere Parioli ed ho scelto il pezzo migliore, il filetto, che costava 1.800 lire al chilo. Nel quartiere del Senato —

forse per un riguardo a quest'Assemblea — il filetto invece costava 1.700 lire al chilo, mentre — questo è grave — al mercato di Piazza dell'Unità, vigilato dal comune di Roma, il filetto costava 1.900 lire al chilo! A voi fare i commenti e tirare le conclusioni.

Nessuna seria repressione fino ad oggi, onorevoli colleghi, c'è stata contro la speculazione. Salutiamo allora questo decreto-legge che ha smantellato i tanto deplorati mercati generali e la speculazione organizzata. È per questo che la pubblica opinione, sempre molto sensibile a tutto quanto si riferisce all'economia familiare, ha accolto questo decreto con favore. Ed è nostro dovere di cittadini e di parlamentari di non deluderla dando voto favorevole alla conversione in legge del decreto-legge. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Parri. Ne ha facoltà.

PARRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, siamo concordi con il collega Menghi nella lotta alla quale egli ci invita contro i balzelli, contro i soprusi, contro i prelievi ingiusti e le speculazioni monopolistiche attuate nei mercati generali, sia nel Comune che egli ha citato sia in altri; non si può non essere d'accordo nella necessità di dare libertà e vita al commercio in generale e ai mercati, nel favorire al massimo possibile il contatto fra l'offerta e la domanda. Ma che per far questo, per mettere a posto un assessore all'Annona del comune di Roma, occorresse un decreto-legge, onorevole Menghi, lei non ci può persuadere. Che fosse necessario l'uso e la arma del decreto-legge è su questo onorevole Ministro, che non possiamo in nessun modo consentire. Onorevole Ministro, lei ha titoli chiari, alla nostra stima e vorrei lei credesse che parlando nettamente e decisamente contro l'approvazione del decreto-legge proposto non si è mossi da spirito di opposizione preconcetta. Vi sono motivi molto gravi — e vorrei che anche l'onorevole Menghi li comprendesse — per i quali, favorevolissimi ad un certo tipo di lotta, non possiamo essere favorevoli all'uso di certi strumenti. A parte l'esame di merito sull'idoneità, sulla validità del provvedimento presentato dal Governo a ridurre la distanza tra i prezzi al produttore ed i prezzi al consumatore, a parte l'esame di merito, le eccezioni preliminari, pregiudiziali, che siamo costretti a muovere implicano preoccupazioni ed allarmi che riteniamo gravi: ne sorge per noi la responsabilità di una posizione decisa. L'articolo 77 della Costituzione è estremamente preciso. Parla di « casi straordinari di necessità e di urgenza »; non parla di « straordinaria necessità » come qui si dice con un'alterazione e una sollecitazione di comodo del testo. Non sto a ripetere come i lavori preparatori della Costituente ed i dibattiti stessi in Aula provino come la Costitutente abbia voluto limitare strettamente il possibile impiego del decreto-legge a due soli casi: uno è quello determinato da una grave ed improvvisa eventualità esterna e interna: una guerra, un terremoto, eccetera, che impongono provvedimenti immediati, anche a Camere aperte, l'altro, i decreti di tipo fiscale, i cosiddetti decreti-catenaccio, quando si muta una tariffa, un contributo, un prezzo, e si deve creare una situazione istantanea nuova, dalla quale poi nascono nuovi rapporti.

Ma il decreto-legge è assolutamente precluso per provvedimenti di legislazione economica, i cui effetti devono prodursi e protrarsi nel tempo e sono anche imprevedibili. Questo non è lo strumento indicato dalla Costituzione.

Oltre alla violazione costituzionale, v'è, dunque, anche un'inefficacia strumentale che mi pare chiarissima. È assimilabile — domando a chiunque — la necessità d'introdurre in una legislazione economica una disciplina dei mercati ad un terremoto? Non vi è questa necessità straordinaria. Mi rincresce, onorevole Menghi, ma non vi è neppure l'urgenza, perchè le rivelazioni ufficiali dell'Istituto centrale di statistica ci dicono che si sono verificati momenti di tensione degli indici del costo della vita in periodi recenti ma non ora, cioè dal giugno al dicembre del 1957, quando l'onorevole Bo

era Ministro nel Governo Zoli con altro incarico, con un aumento di tre punti, da 110 a 113 — fatto 100 il 1953 — e poi nella primavera del 1958, con un aumento nel periodo da marzo a giugno ancora di tre punti, da 113 a 116. Queste tensioni hanno giustamente allarmato il Governo, anche troppo tardi, a mio parere, ma dal giugno ad oggi gli indici dei prezzi dell'alimentazione, bevande comprese, sono stazionari, anzi in leggera flessione, e ci auguriamo tutti che questa flessione rimanga e si affermi.

Quindi, in termini perlomeno formali, non c'era neppure l'urgenza. Non voglio sofisticare su questo punto, perchè il Ministro potrebbe rispondere che ha proceduto adesso poichè poteva temere che i prezzi tra qualche mese tornassero a salire. Ad ogni modo la giustificazione dal punto di vista del testo costituzionale manca in modo assoluto.

Perchè l'allarme? Perchè, onorevoli colleghi, viviamo in tempi nei quali è anche troppo chiara una certa tendenza che spinge a rafforzare i poteri dell'Esecutivo. Ben d'accordo nel non nutrire mai nessuna idolatria per i sacri testi, nessuna idolatria formalistica; alcuni punti fondamentali del regime democratico, sono tuttavia intangibili, quali la spartizione delle competenze, che è soprattutto spartizione di responsabilità, e il principio del controllo. Questa è l'essenza del regime democratico. Ora il potere esecutivo non dovrà mai, finchè non cambiamo regime, invadere la sfera della determinazione della norma legislativa. Si potrà vedere se possa essere rafforzata la sua possibilità di azione, ma solo nella sfera dell'esecuzione, della applicazione, della regolamentazione. Altrimenti vi è confusione non tanto di poteri quanto di responsabilità. Ora se l'impiego di questo decreto-legge implica indirizzi di questo genere, che noi riteniamo gravi per la politica italiana, siamo in dovere di opporvi una negativa pregiudiziale.

Vi sono poi altri motivi di carattere costituzionale. Noi non possiamo prenderci eccessive libertà con la prescrizione costituzionale che assegna alla competenza delle regioni la disciplina delle fiere e dei mercati. Cosa vuol dire disciplina dei mercati affidata alle Regioni? Vuol dire che se rimane nella potestà dello Stato lo stabilire i princìpi fondamentali — il che avrebbe consigliato al ministro Bo di presentare una legge-cornice — il proporre un testo minutamente dispositivo, come è stato fatto, significa usurpare anticipatamente i poteri che dovrebbero spettare alle regioni, e già spettano alle regioni a statuto speciale. Come farà il Governo ad evitare l'opposizione dinanzi alla Corte costituzionale da parte di regioni che dispongono già in pieno, oltre a quanto dispone l'articolo 117, in maniera cioè più esplicita e più categorica, del diritto di disciplinare i mercati all'interno delle regioni stesse? Non può essere un'eccezione da poco.

Anche per quanto riguarda i comuni questo provvedimento ci colpisce gravemente. Onorevole Bo, non so se lei se ne renda conto, ma parecchi di noi — o almeno io — negli anni passati consideravamo con interesse lo indirizzo autonomistico della Democrazia cristiana. A noi sembrava che questo caposaldo del suo programma fosse degno di grande interesse, nel senso che portava un principio nuovo e rinnovatore nella vita dello Stato italiano. Ma la Democrazia cristiana, quando ha assunto la responsabilità del Governo lo ha, gradualmente e progressivamente, ed ora completamente abbandonato. L'indirizzo che segue il Governo italiano è l'indirizzo più romano, più centralizzatore, più autoritario, più prefettizio che si possa immaginare, per il quale si pongono sempre i comuni sotto accusa o sotto tutela, bonaria, se sono dalla sua parte, o ostile se sono comuni amministrati dalla parte avversa.

Anche a questo riguardo su alcuni princìpi, alcuni capisaldi dell'organizzazione dello Stato non possiamo, non dobbiamo e nessuno di voi, onorevoli colleghi (*rivolto al centro*), deve e può transigere.

Cosa sono i comuni? Sono estranei allo Stato? Si può legiferare contro di essi, come fa questo decreto-legge, con questa impostazione di ostilità? I comuni sono essi stessi parte dello Stato, rappresentano l'organizzazione della collettività italiana nella forma locale, anzichè nella forma nazionale. Non mi

pare perciò che si possa legittimamente legiferare in materia di tanta importanza, che concerne gli interessi anche patrimoniali dei comuni, senza una consultazione approfondita con essi. Ho ricordato gli interessi patrimoniali dei comuni, che nella legge non trovano una esplicita difesa. Può essere introdotta. Ma più che gli interessi patrimoniali premono gli interessi direi politici. Come si possono espropriare i comuni non dico dei loro mercati, ma della responsabilità della politica annonaria, e soprattutto i grandi comuni? Spetta ad essi questa responsabilità, e non la si può togliere ad essi.

Evidentemente lo Stato se deve intervenire, se riscontra il dovere di intervenire contro abusi e deficienze, deve intervenire d'accordo con gli enti comunali. È pensabile ch'essi potessero impedire una legislazione di questo genere? Bisogna ricordare, onorevoli colleghi, che in casi di urgenza, dallo stesso Parlamento italiano, pur con i difetti che gli rimproveriamo talvolta e con le sue disfunzioni, leggi urgenti sono state approvate molto rapidamente.

Questo provvedimento sarebbe stato ben accolto se il Governo in esso avesse cercato di stabilire una convergenza d'interessi delle parti più interessate, cioè soprattutto dei consumatori, rappresentati in prima linea dalle cooperative e dai comuni, e dei produttori. Voi dite che la legge è fatta nell'interesse dei produttori. Quali? I produttori dispersi? Ma saranno le organizzazioni dei produttori, i gruppi di coloro che controllano il macello delle carni, che già comandano il mercato adesso, spesso con quegli abusi che Menghi lamenta, ed io con lui ho lamentato quando seguivo queste stesse faccende proprio nel Consiglio comunale di Roma, saranno ancora essi che troveranno la strada di governare, di controllare i mercati.

La politica annonaria, la lotta contro il carovita, credo che nella storia economica internazionale, si sia sempre dimostrata una delle più difficili e complesse. È una politica che deve tener conto di un complesso di situazioni, forze ed interessi contradditori. Se un rimprovero noi facciamo al Governo è quello di muoversi su un piano eccessivamente ristretto, e quindi inefficace. Questa è una politica che vale se è organica, se comincia dalla produzione e arriva al consumo. È una politica difficile, lenta, che dà frutti se è una politica, come dire, ad accumulazione? C'è un Paese vicino a noi, la Svizzera, dove molto si è fatto e l'onorevole Menghi conosce le magnifiche prove che ha dato la cooperazione svizzera con Duttweiler. Lì sì, la cooperazione di consumo è riuscita a introdurre un calmiere effettivo, nel commercio delle derrate alimentari e nel costo della vita. Ma in quali condizioni ha operato? Ripetiamole anche da noi, perchè nessuno può essere più favorevole di noi all'introduzione di questo esperimento. Ma bisogna che esso sia completo, mentre questo decreto-legge colpisce solo un momento di questo circolo di beni sul quale non si influisce se non lo si considera organicamente. È per questo che senza rimorso possiamo esprimere parere pregiudizialmente contrario, perchè riteniamo pure che lo strumento ideato non sia idoneo nè efficace.

È possibile pensare che si organizzino mercati collaterali a quelli già esistenti? Quanto può costare l'installazione di un mercato, in una città di notevoli dimensioni, di un mercato provveduto di tutti i servizi che un grande mercato implica? Sono stati fatti degli esempi: si parte da due miliardi, si può arrivare a venti. Se in Italia ci si mettesse su questa strada, sarebbe come se volessimo costruire due linee ferroviarie in concorrenza sullo stesso tracciato. È possibile un impiego così antieconomico di capitali? È possibile immaginare che si costruiranno veri e propri mercati accanto ed in concorrenza a quelli esistenti? Non credo.

Si tratterà di mercati nuovi in centri sprovvisti. Che cosa controlleranno? Se sommate la popolazione delle grandi città, quella che attualmente è servita dai mercati esistenti, arrivate alla conclusione che più della metà della popolazione italiana è già attualmente servita da un'organizzazione di mercati, e che l'area sulla quale può influire il decreto-legge è estremamente ristretta ed incerta, ed è illusoria quindi la sua efficacia.

Con questo non voglio contestare che non vi siano molte disposizioni accettabili. Non sono un tecnico e non posso dare giudizi come tale, ma certo talune disposizioni sono di-

scutibili, altre accettabili, probabilmente anche rinforzabili. Tutto ciò però in un altro quadro, in un altro piano, che prima di tutto allontani, non dirò questi fantasmi, per non drammatizzare, ma questi pericoli che sono nell'aria.

C'è nella vita pubblica un senso di sfilacciamento; sono frequenti, continui, i segni del disinteresse, dell'abbandono, dell'apatia, di larga parte dell'opinione pubblica. Dove volete che troviamo possibilità, isole di resistenza, se non nell'organizzazione, che più va incoraggiata, della vita locale? Andiamo adagio a toccare questi organismi; semmai, incoraggiamoli. Facciamo una legge che metta i Comuni di fronte ad obblighi, di fronte a responsabilità precise. Ma non tocchiamo quella che si chiama la privativa comunale, anzi rinforziamola, facciamone una privativa di responsabilità, di una responsabilità della quale i comuni non possono spossessarsi.

Vorrei chiudere questo intervento, chiedendo al Governo che ritiri questo disegno di legge. Ne faccia un altro. Credo saremmo in un altro quadro favorevolissimi a votare, favorevolissimi a collaborare. Su questo piano vi sono pericoli, vi è un indirizzo inaccettabile, per il quale credo si debba proporre il rigetto del disegno di legge prima del passaggio alla discussione degli articoli. Non possiamo non chiedere che sulla formulazione che ci viene proposta non vi sia un pronunciamento esplicito del Parlamento. (*Vivissimi applausi dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

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

C A P A L O Z Z A . Onorevoli colleghi, il presente provvedimento si inserisce in un nuovo corso della politica legislativa dell'attuale Governo.

Se dal 1948 al 1958, pressappoco nel decennio trascorso dalla sua entrata in vigore la Carta costituzionale si è potuta paragonare all'« incompiuta »; se già nel 1950 si è potuto dire dal nostro grande e caro Calamandrei — nostro, perchè democratico sincero e illuminato, grande, per singolare sapienza giuridica e per nobiltà di cuore — se si è potuto dire dal Calamandrei che « nelle mura ancor recenti dell'edificio costituzionale si vedevano rispuntare vecchie erbe maligne, ed arrampicarsi dal terreno malamente dissodato » (sono sue parole) « i tralci insidiosi di piante parassite non ben sradicate »; se si son potute e si son dovute elevare fiere rampogne per la « spaventosa carenza costituzionale », quale quella del professor Giorgio Balladore-Pallieri — ne cito una sola tra tante, e però proviene da un costituzionalista insigne, docente all'Università del Sacro Cuore di Milano e cattolico militante, non certo sospettabile di ostilità politica preconcetta verso la Democrazia cristiana — « spaventosa carenza costituzionale che egli spiega ed illustra così: « Carenza del legislativo, che non ha dato le leggi necessarie perchè la Costituzione fosse attuata; carenza degli organi di Governo, che non hanno preso gli opportuni provvedimenti affinchè gli organi legislativi funzionassero a dovere e affinchè, nei limiti del loro potere, la Costituzione fosse osservata; carenza della Magistratura che ha adottato un atteggiamento retrivo, cercando ogni pretesto per non applicare le nuove norme e ha continuato la vecchia abitudine contratta durante il fascismo di mostrarsi troppo prona ai desideri del Governo »; se ancora nell'ultimo periodo del decennio vi è stata la difesa (consentitemi di dire) invereconda, spiegata dal Governo, attraverso l'Avvocatura dello Stato, dinnanzi alla Corte Costituzionale, delle vecchie leggi fasciste, anche le più illiberali e più liberticide; se si è assistito all'assalto, istigato e protetto dal Governo, da parte degli organi alti e bassi dell'esecutivo, contro la Costituzione, ed all'ostruzionismo sistematico del Governo e della sua maggioranza contro l'attuazione della Costituzione, contro il varo degli istituti da questa imposti — e spesso imposti *ad tempus* — contro l'istaurazione di una legalità progressiva e a contenuto profondamente innovatore delle strutture economiche e sociali tradizionali; se tutto ciò, indubbiamente assai grave, assai pregiudizievole, assai minaccioso, è avvenuto fino all'avvento del Governo Fanfani, si potrebbe quasi azzardare di dire, col giudizio distaccato che consente il trascorrere degli anni, che, salvo l'episodio clamo-

roso e obbrobrioso della legge truffa e salvo il soffocato tentativo di legislazione eccezionale, non vi sia stata, allora, un'offensiva massiccia, aperta e clamorosa per *bouleverser* la Costituzione, per infrangerne i caposaldi, per disperderne i criteri informatori.

Per arrivare a tanto — e posto in essere in modo aperto o nascosto, diretto o indiretto — si doveva giungere al Governo Fanfani: ecco il triste privilegio dell'attuale Governo, ecco il segno distintivo dell'attivismo integralista dell'onorevole Presidente del Consiglio, dei suoi neo-notabili e dei suoi alleati socialdemocratici.

Parecchi disegni di legge già presentati sono il frutto di questo atteggiamento, di questa determinazione; altri si sa che ne seguiranno. Fra i provvedimenti che violentano la Costituzione, fa spicco il decreto-legge 17 ottobre 1958, n. 937, del quale oggi si discute dinanzi alla nostra Assemblea la conversione in legge.

Violazioni esemplari, mi sembra che si possa dire. Oh, non si tratta, onorevoli colleghi, di violazioni grossolane, truculente, smargiasse. Non si tratta, insomma, di violazioni volgari, plebee, di quelle che fanno accapponare la pelle anche ai meno provveduti. Si tratta di violazioni sottili, subdole, magari circospette: si tratta di violazioni di stile. Ed hanno, queste violazioni, perfino il tratto paterno, pretestuoso e ingannevole delle pie intenzioni, come quella di combattere il carovita. Sicchè — ohibò — chi le critica, chi le combatte, è magari dipinto come alleato degli speculatori, dei pescicani, degli affamapopolo.

Non voglio, però, scivolare nel merito, sul quale io non mi soffermerò. Hanno già risposto egregiamente su questo punto i relatori di minoranza, i senatori Montagnani Marelli e Ronza. Altri colleghi ne hanno già trattato o ne tratteranno.

È sulla incostituzionalità del decreto che io mi intratterrò brevemente, sorvolando del tutto o quasi del tutto sui punti che hanno formato oggetto di esame da parte del collega Gramegna.

Qui si ravvisa un'incostituzionalità diffusa e reiterata: diffusa perchè il provvedimento nel suo insieme si pone in antitesi con alcuni princìpi generali informatori del nostro statuto costituzionale; reiterata, perchè si pone in antitesi con alcune norme positive particolari di esso statuto.

È risaputo, onorevoli colleghi, che la nostra Costituzione ha scelto un determinato orientamento economico-sociale, come risulta dalle sue norme positive e come risulta dai lavori preparatori, cioè dagli atti parlamentari dell'Assemblea costituente; ed è stato scelto inderogabilmente, fino a che la Costituzione non venga modificata nei modi che la Costituzione stessa prescrive.

Tale orientamento economico-sociale è quello dell'intervento dello Stato, diretto a limitare la cosiddetta libertà di impresa, nello interesse della collettività, in special modo nell'interesse dei lavoratori, dei piccoli operatori economici, dei cittadini meno abbienti. La scelta è fatta: è un orientamento moderatamente socialistico — così è stato definito — di fronte al tradizionale e classico orientamento liberistico. È stato questo, anzi, il punto di equilibrio, il punto di incontro — si è detto dai costituzionalisti, oltre che dai politici — tra le diverse forze, i diversi interessi e le rispettive tendenze programmatiche, tra quelli, cioè, che volevano limitare il compito dell'Assemblea costituente a dettare la disciplina essenziale e fondamentale dei diritti civili e politici e dell'ordinamento dei pubblici poteri, lasciando inalterato il regime economico-sociale antecedente, e quelli che assegnavano all'Assemblea costituente, invece, il compito più impegnativo di rinnovare *funditus* l'assetto della società.

Presidenza del Vice Presidente CESCHI

(*Segue* CAPALOZZA). Da tale compromesso, da questa — lasciatemi usare un termine civilistico — transazione, è nata la rinuncia, da un lato, all'instaurazione immediata di una società di tipo socialistico e, dall'altro, la rinuncia ai canoni dello Stato liberistico in economia: per cui soltanto una parte, sia pure assai considerevole, delle rivendicazioni sociali più radicali e più avanzate è riuscita a tradursi nell'ordinamento costituzionale repubblicano, e, tra queste, alcune hanno potuto esplicarsi compiutamente e determinare una nuova disciplina direttamente operante, quella che è stata chiamata la disciplina delle norme precettive di immediata applicazione; altre sono state accolte, voi me lo insegnate, come indirizzo: norme di massima, destinate ad essere sviluppate ed attuate nella successiva attività legislativa; e, non pertanto attività legislativa necessaria e giuridicamente doverosa, in quanto la strada è stata già segnata.

Ora, l'insieme delle disposizioni programmatiche dànno la prospettiva della obbligatoria attività dello Stato, dànno, per così dire, la direzione di marcia della società statuale organizzata verso gli obiettivi schematicamente previsti e segnati dalla nostra Costituzione.

Assume, intanto, dignità di principio generale del nostro diritto costituzionale, l'interventismo statale. Cioè la polemica è stata irriversibilmente — dico irriversibilmente *rebus sic stantibus* — superata nella legge: secondo il libero atto di valutazione del nostro legislatore costituzionale, è l'intervento dello Stato a freno della libertà di impresa, a dare i maggiori vantaggi ai cittadini.

È una polemica, del resto, che, nell'altra trincea, è stata alimentata da un liberalismo retrivo e ritardatario (come rileva il professor Ugo Coli nel suo studio: « Proprietà ed iniziativa privata » inserito nel « Commentario sistematico della Costituzione italiana » del Calamandrei e del Levi) ancora agganciato, sul terreno economico, a quel mito dello Stato-gendarme che sul terreno politico lo stesso liberalismo aveva ampiamente superato.

D'altronde, onorevoli colleghi, non c'è bisogno di rifarci all'esperienza dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche e degli Stati a democrazia popolare.

In Inghilterra, nel ventennio tra le due guerre, la convinzione che non si potesse più retrocedere dalla « sregolata concorrenza del secolo scorso », secondo la pittoresca espressione di uno scrittore anglosassone, il Salter, si è generalizzata ed ha portato, con i laburisti ed anche senza i laburisti, ad inserire il controllo sociale nella vita economica. E negli Stati Uniti d'America progetti di industriali e di associazioni, opere di economisti della scuola del Veblen e degli scrittori di tendenza social progressista hanno preparato il cammino al New Deal di Franklin Delano Roosevelt, al quale sembra che gli americani vogliano ritornare.

Ma c'è dell'altro. C'è qualcosa a noi assai più vicina e soprattutto più vicina agli onorevoli colleghi di parte democristiana. È stato proprio l'onorevole Fanfani ad asserire alla Costituente (si confrontino gli atti parlamentari della terza sottocommissione a pagina 202 e seguenti) che « oggi, e non solo in Italia, ma in tutti i Paesi del mondo, meno uno, si vive in una economia di trapasso ». E fu l'onorevole Fanfani a richiedere un controllo efficiente, competente, decentrato, democratico, solo in parte rimesso ad organi statali.

Ed invece il decreto-legge che è portato al nostro esame ed alla nostra discussione, si trova in una posizione diametralmente opposta e, accedendo alla teorica liberistica, considera — sono parole della relazione governativa — « il regime concorrenziale alla base di ogni sana economia », assume che la re-

golamentazione riservata dei mercati generali, anche se rimessa ai pubblici poteri — e a questi noi ci riferiamo, di questi noi ci interessiamo — nuoce ai prezzi dei generi alimentari, influendo negativamente sui costi; che la liberalizzazione è l'*optimum*, è il toccasana, allorchè siasi in presenza di una congiuntura economica difficile, di caduta, quale si rileva oggi, dei prezzi al produttore, di gigantesche speculazioni degli intermediari, di alti prezzi al consumatore.

Lasciando ad altri il compito suggestivo, come del resto ho già preannunciato, di discutere tali assurdità, io mi permetto di porre una prima proposizione di incostituzionalità, la quale, se non altro, deriva dall'articolo 41, terzo comma, della Carta costituzionale, che detta: « La legge determina i programmi ed i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali »; e dagli articoli 42, 43, 44, 45, 46, 47: in particolare, per quel che ci riguarda, dall'articolo 43, che detta tra l'altro che la legge può riservare originariamente o trasferire ad enti pubblici (oltrechè allo Stato e a comunità di lavoratori o di utenti) determinate imprese o categorie di imprese.

Un altro passo, dunque, onorevoli colleghi: incostituzionalità non solo per violazione del principio generale dell'interventismo statale, che l'articolo 43 contribuisce a determinare, bensì pure violazione dell'articolo 43 per se stesso in quanto « per la contraddizion che nol consente », la facoltà di attribuire l'organizzazione di determinate imprese agli enti pubblici è costituzionalmente inconciliabile con il potere che si è arrogato il Governo di sottrarre agli enti pubblici imprese che essi già organizzavano e dirigevano, (e, si noti, organizzavano e dirigevano ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione), sicchè viene a prospettarsi in proposito perfino un problema di costituzionalizzazione dello *status quo*: col che, intendiamoci bene, io non intendo consentire in linea generale alla costituzionalizzazione *tout court* e sempre, ma accoglierla limitatamente a quelle situazioni giuridiche anteriori che siano espressione di un indirizzo che la Costituzione successivamente abbia accettato o abbia voluto far avanzare.

Ancora incostituzionalità per un altro aspetto dell'articolo 43, laddove esso dispone che le espropriazioni sono fatte con indennizzo (concetto mutuato dal precedente articolo 42) chè, nel caso, si va ad effettuare una sostanziale espropriazione di beni dei Comuni — gli edifici e le attrezzature dei mercati — senza il benchè minimo corrispettivo. Aspetto questo, onorevoli colleghi, assai delicato, sul quale io mi permetto di richiamare la vostra attenzione, assai delicato e gravido di conseguenze anche pratiche, poichè è facilmente prevedibile che gli enti pubblici, che si vedono colpiti così drasticamente e così ingiustamente, non si rassegneranno, non si acquieteranno, ricorreranno all'Ordine giudiziario ordinario o speciale, sino alla Corte costituzionale, per respingere il proprio depauperamento coatto e l'altrui gratuita locupletazione.

Si noti, onorevoli colleghi, che alla Costituente furono proprio i gruppi di estrema sinistra ad insistere perchè fosse prevista nella Costituzione la possibilità di escludere l'indennizzo in casi particolari di espropriazione della proprietà, di cui si parlò specialmente in sede di discussione e di elaborazione dell'articolo 42. Ma la maggioranza, con i democristiani, non volle lasciare aperta la via ad alcuna eccezione. Orbene, con uno sbalorditivo capovolgimento di fronte, ora sono proprio i democristiani, con la loro appendice socialdemocratica, a voler espropriare, senza indennizzo, non dei proprietari privati assenteisti e sfruttatori, ma i Comuni, cioè la stessa collettività comunale; e, con una mirabolante interpretazione del carattere e delle finalità dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità, già profilato nel Codice civile (secondo la formula felice e puntuale del Pugliatti) come « uno dei normali procedimenti che gli enti pubblici hanno a loro disposizione per procacciarsi i mezzi e i beni necessari per il soddisfacimento dei bisogni collettivi », essi lo travisano, lo tradiscono con un provvedimento di imperio dello Stato contro gli enti pubblici comunali e quindi contro la collettività comunale, per favorire, da un lato, un indirizzo economico di liberalizzazione, e, dall'altro, per favorire persone e gruppi privati.

Vi è, poi, da accennare alla violazione dell'articolo 77 della Costituzione. Ne ha già parlato il collega Gramegna per quanto attiene alla straordinarietà, alla necessità e all'urgenza, richieste, per la decretazione di iniziativa governativa, dal secondo comma dell'articolo 77, ed ha negato che qui ne esistano i requisiti. Mi guarderò bene dal ripetere ciò che egli ha detto. Tuttavia, come acutamente, se pur stringatamente, è scritto nella relazione di minoranza, si è in presenza di una ulteriore violazione del predetto articolo 77, per quanto attiene al primo comma, in relazione al precedente articolo 76.

Il Governo non può senza delegazione delle Camere emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria, e la delegazione deve contenere — così dice la Costituzione — la determinazione dei princìpi e dei criteri direttivi. Orbene, onorevoli colleghi, guardiamo un po' come stanno le cose e diamo alle cose la definizione che meritano. Siamo di fronte ad uno stravagante spettacolo di prestidigitazione. Il Governo emana il decreto legge, e sta bene (anzi, non sta bene affatto, ma ammettiamo per un momento che stia bene), e, nello stesso decreto-legge, delega a se stesso l'emanazione della disciplina organica della materia sulla quale ha contingentemente inciso con il suo intervento, cioè con il suo decreto-legge!

Siamo, se non erro, alla norma dell'articolo 8, che è anticostituzionale per diversi motivi, non per uno solo. Intanto, perchè non attiene a materia regolamentare, cioè di applicazione di una legge. Non basta dire, in una legge, che il Governo emanerà il regolamento, quando la disciplina non è materia da regolamento. È evidente che non si può cambiare con le parole quella che è la sostanza. Ed è la sostanza che conta. Anche nel campo giurisdizionale civile, un magistrato può dare erroneamente il nome di ordinanza a un atto che, definendo in tutto o in parte la controversia, è una sentenza; trattandosi di sentenza, l'atto, malgrado che sia stato chiamato ordinanza, sarà appellabile.

Che non si tratti, onorevoli colleghi, di materia regolamentare afferente all'applicazione di una legge, è indubitabile, dato che l'articolo 8 del decreto trasforma in modo generale e radicale la disciplina vigente sì da darle una strutturazione nuova e diversa. Pertanto, la materia dell'articolo 8 è oggetto di legge, non di regolamento. Di legge ordinaria, non di decreto-legge, a meno che non si verifichino, anche per questo, le condizioni fissate nell'articolo 77, secondo comma. Ma tanto poco si verificano, per quanto concerne la materia dell'articolo 8, le condizioni dell'articolo 77, secondo comma, che, essendosi lasciato all'Esecutivo un margine indefinito di tempo per l'emanazione del cosiddetto regolamento-tipo, si è confermata la carenza della straordinarietà, della necessità e della urgenza.

Si viola per un altro aspetto ancora la Costituzione nell'articolo 76, perchè questo ammette la delegazione dell'esercizio della funzione legislativa al Governo soltanto per un periodo limitato, mentre qui c'è una delega *sine die*, proprio per il fatto che non viene stabilito il termine, entro cui la pretesa regolamentazione deve essere osservata.

C'è poi la violazione dell'articolo 117, sul quale pure si è intrattenuto l'egregio collega ed amico onorevole Gramegna, là dove reca che le fiere ed i mercati sono di competenza della Regione. Dirò, quindi, solo di passaggio. È vero che tale competenza ha i suoi limiti, secondo la Costituzione, nei princìpi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato, ma gli è che la stessa Costituzione, legge gerarchicamente superiore e fonte prima di questi limiti, proibisce allo Stato, per quanto è stato detto da altri e da me e per quanto da altri e da me sarà ancora detto, di restringere le attribuzioni degli enti locali, instaurando una disciplina difforme dai canoni costituzionali.

È anche vero, onorevoli colleghi, che accanto alle poche Regioni istituite ve ne sono molte altre che non sono state istituite, tuttavia non essendo stato attuato l'ordinamento regionale in tutto il territorio della Repubblica proprio per colpa dello Stato, meglio per colpa del Governo e della sua maggioranza nei decorsi dieci e più anni, va da sè che nel campo affidato dall'articolo 117 alle Regioni, la legislazione statuale deve muoversi con estrema delicatezza e con

estrema prudenza. Si sarebbe altrimenti autorizzati a ritenere che contro le Regioni non si operi solo con l'opposizione dall'esterno, ma si tenda a svuotarle preventivamente all'interno nelle loro funzioni e nelle loro atribuzioni.

Il provvedimento, infine, è in contrasto irriducibile con l'insieme dei princìpi informatori delle autonomie locali, quali sono sanciti negli articoli 5, 115 e 128 della Costituzione. L'autonomia degli enti locali, piaccia o non piaccia ad un'aliquota dell'opinione pubblica, a qualche partito politico, a taluni settori del Parlamento, è costituzionalmente garantita. Come è noto, l'autonomia, secondo il suo significato strettamente tecnico, sta ad indicare — seguo la definizione che è stata data da un costituzionalista egregio, cattedratico dell'Università di Trieste, il professor Crisafulli — la potestà normativa spettante agli enti pubblici e, *in primis*, agli enti territoriali, che possono emanare norme giuridiche quali i regolamenti e, per le Regioni, anche le leggi, nelle materie elencate dall'articolo 117. È altresì noto — continuo a citare il professor Crisafulli — che « il concetto dell'autonomia locale è più vasto, implicando una serie di riflessi politici che concorrono in modo necessario a configurarne la sostanza. Significa, cioè, che gli enti territoriali sono liberi di perseguire programmi di azione ed indirizzi politici — beninteso nel loro campo — anche diversi, o addirittura contrastanti, con i programmi e gli indirizzi propri del governo dello Stato: la elettività delle cariche direttive degli enti territoriali è precisamente rivolta a realizzare questa concreta possibilità ed è quindi, in un ordinamento democratico, elemento essenziale dell'autonomia locale ».

Onorevoli colleghi, il presente provvedimento umilia i Comuni, li esautora, li spoglia di poteri che essi già avevano. E si badi che, in tema di attività economica, fu proprio lo onorevole Fanfani, dinanzi alla 3ª Sottocommissione dell'Assemblea costituente, a sostenere che « il controllo debba essere esercitato dalla periferia, o per lo meno da settori periferici più o meno concentrici, finchè si arrivi ad un organo centrale ». Il cammino seguito dal decreto-legge del Governo Fanfani diverge da quello indicato dal costituente onorevole Fanfani.

Ben differente, anzi opposta, avrebbe dovuto essere la strada. Il Governo avrebbe dovuto proporre di far fronte alle esigenze della congiuntura, alla lotta contro il carovita, al contenimento della speculazione, aumentando i compiti dei Comuni, affidando ai Comuni poteri che non hanno, attribuendo loro almeno la facoltà di emanare norme penali, a protezione del regolare svolgimento della vita economica, dalla produzione al consumo.

Nel 1949, un giurista eminente, di parte cattolica, anzi di parte democristiana, che è stato anche costituente, il professor Costantino Mortati, ebbe a scrivere nella rivista assai vicina, ritengo, all'onorevole Fanfani « Cronache sociali », pagina 435 e segg.: « Lo Stato, sollecitato verso interventi sempre più ampi nel campo economico-sociale, deve contare su un decentramento legislativo che, aumentando il numero delle fonti normative, consenta loro di corrispondere all'accresciuta mole ed al progressivo tecnicizzarsi dei provvedimenti ». E, a proposito della decretazione d'urgenza, aggiungeva, in quel suo acuto studio: « Un'abbondante e ripetuta esperienza del passato prossimo e remoto, mostra come la decretazione d'urgenza apra la via ad una legislazione caotica e particolaristica ».

Sono parole pacate, ma sono parole severe.

Nel sottofondo di questo provvedimento, onorevoli colleghi, c'è, appunto, il caos e c'è il favoritismo verso interessi privatistici.

Anche per questo, oltrechè per la sua patente incostituzionalità, io sostengo che il Senato debba negare al Governo la conversione in legge; io sostengo che il Senato debba negarla per un atto di coerenza democratica, per un atto di probità giuridica, per un atto di onestà civile e politica. (*Vivissimi applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Zampieri. Ne ha facoltà.

ZAMPIERI. Il mio dire, onorevole Presidente ed onorevoli Ministri, mi augu-

ro non sia lungo e, onorevoli senatori, che non vi riesca tedioso. Sarà mia cura di attenermi, in aderenza alla mia abitudine, il più possibile alla concisione, alla precisione ed alla semplicità. Vi prego di non voler attribuire alle mie parole significato diverso da quello che è loro proprio e di non intravvedervi nè reticenze, nè estensioni, nè allusioni che possano alterare la mia intenzione aderente soltanto all'impegno di essere obiettivo, sereno ed ispirato agli interessi della società nazionale, quindi dello Stato e degli individui, lontana da ogni movente demagogico come da particolarismi che possano sminuire il solidarismo proprio dell'ordine democratico dell'Italia nostra.

Il provvedimento legislativo sottoposto al nostro esame è di importanza altissima. Su questa importanza — almeno così ritengo — siamo tutti concordi senza dubbio alcuno. Dubbi, se mai, o disparità di opinioni dovute a concetti diversi, talora anche contrastanti, esistono sulla regolamentazione da darsi ai mercati.

Un po' di storia, anche se accennata dall'onorevole relatore nella sua apprezzabile relazione, perchè essa storia può ammonirci come una riforma del regolamento vigente per i mercati fino alla promulgazione del decreto n. 937 del 17 ottobre decorso si presentasse se non necessaria almeno opportuna per eliminare o, se ciò impossibile, per ridurre gli inconvenienti senza dubbio esistenti, dovuti, da un lato, alla carenza o all'imperfezione della legislazione e, dall'altro, alla spesso scorretta speculazione in atto, sia nel settore proprio dei mercati, come del resto in molti settori degli scambi, dei prestiti e dei profitti, e sia in altri settori dell'organizzazione operativa del Paese; ciò che in misura più o meno alta o bassa si verifica dovunque, pure oltre i nostri patrii confini.

La legge fondamentale di disciplina dei mercati ortofrutticoli risale al 1925. Tralascio le leggi precedenti ritenendo abbiano scarso peso agli effetti delle conclusioni cui dovremo pervenire, o rigettando od approvando semplicemente il decreto-legge in esame, ovvero approvandolo con modificazioni. È il regio decreto del 15 ottobre 1925, n. 2578, di approvazione del testo unico delle leggi sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie.

Questo decreto, all'articolo 1, n. 11, dispone che i Comuni possono assumere l'impianto e l'esercizio diretto dei mercati pubblici anche con diritto di privativa. Successivamente venne emanato il regio decreto 21 agosto 1937, n. 1032, che, disciplinando i mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, autorizzava i Comuni a provvedere direttamente all'impianto dei mercati ed alla gestione dei servizi generali dei mercati medesimi, con facoltà di affidare tale compito ad enti costituiti dalle categorie interessate all'attività dei mercati, ma riservando in ogni caso ai Comuni la diretta sorveglianza sui mercati e quella igienico-sanitaria, di polizia e di direzione.

Con ciò, per tradizionale interpretazione ed applicazione delle norme legislative, il diritto di privativa dei Comuni venne inteso nel senso di divieto ad altri di istituire e gestire mercati non comunali e di commerciare all'ingrosso fuori mercato. È vero che il Consiglio di Stato, il 3 febbraio 1948, ha emesso un parere inteso ad affermare che per diritto di privativa dovesse intendersi soltanto divieto di mettere in essere altro mercato dove già esistesse quello comunale e perciò non potere i Comuni respingere le richieste avanzate da privati per l'apertura di magazzini di vendita all'ingrosso fuori mercato. Però lo stesso Consiglio di Stato, in data 18 settembre 1946, aveva affermato essere « legittima la deliberazione comunale con cui, essendosi provveduto ad istituire un pubblico mercato ortofrutticolo con regime di esclusività, si vieta di istituire altri mercati del genere e si vieta, altresì, di effettuare la vendita all'ingrosso degli stessi prodotti anche nei locali privati ». Il Consiglio di Stato ha, quindi, in data 3 febbraio 1948, capovolto il parere che aveva emesso sedici mesi prima; e l'ha capovolto nonostante che la Corte di cassazione avesse in precedenza sentenziato avere la legge sulle municipalizzazioni dato ai Comuni non soltanto la facoltà di costruire i mercati per aprirli al pubblico, ma anche l'autorizzazione all'eser-

cizio dei mercati stessi con diritto di privativa, perchè (dètta testualmente il pronunciato della Suprema Corte) « come il diritto di privativa possa conciliarsi con l'obbligo dei Comuni di subire la concorrenza, la Corte non vede ». E l'11 luglio 1949 il Tribunale di Roma ha sentenziato che « rientra nell'ambito delle facoltà dei Comuni la gestione, nei casi previsti dalla legge, di alcuni servizi in regime di monopolio e l'emanazione delle norme dirette a limitare in conseguenza la attività dei privati ».

Tutto ciò ho desiderato accennare non per difendere l'intangibilità delle norme dei decreti del 1925 e del 1937, ma perchè nel parere del Consiglio di Stato del 3 febbraio 1948 si è voluto intravvedere, in seno alla 1ª Commissione permanente chiamata ad esprimere il parere sul provvedimento legislativo in esame (parere che l'onorevole relatore non menziona nella sua accurata e — ripeto — lodevole relazione), la giustificazione del decreto-legge sottoposto alla nostra approvazione; e per rilevare soprattutto che il richiamo al citato parere del Consiglio di Stato in data 3 febbraio 1948 ha assai scarso valore nè può assumersi, come altresì gli altri suoi pareri e le sentenze da me menzionate, a indicazione per la riforma di una legislazione in cui deve operare, ed opera, la sensibilità di soddisfare le necessità sociali ed economiche del Paese, sensibilità che soltanto può essere intesa dagli organi politici, legislativi ed amministrativi, inclusi in questi ultimi quelli locali, limitandosi gli organi giudiziari e giurisdizionali all'interpretazione ed applicazione della legge. Ora questa sensibilità ha mosso alla convinzione di dover rivedere le disposizioni legislative del 1925 e del 1937.

È del 1952 la presentazione di un primo disegno di legge al riguardo, seguìta da altra operata nel 1953; altro disegno di legge venne infine studiato in sede ministeriale, e non so se ne esistano altri ancora. Il condensato di questi disegni di legge è il decreto-legge in esame, che sopprime il diritto di privativa comunale sui mercati. Tralascio l'esame sulla da alcuni asserita incostituzionalità del ricorso al decreto-legge. Dirò solo che l'articolo 77 della Costituzione non può interpretarsi se non nel senso che è il Governo il giudice sulla straordinarietà del caso che importa necessità ed urgenza a ricorrere al decreto-legge e che ogni responsabilità al riguardo spetta al Governo; al Parlamento spetta, più che il giudizio sulla ricorrenza dell'urgente necessità, l'esame del provvedimento nel merito, perchè la necessità urgente presentatasi all'emanazione del decreto potrebbe essere in prosieguo venuta meno e non si può giudicare un fatto in relazione alle situazioni posteriori diverse da quelle incidenti al momento del fatto.

Ora non c'è dubbio che la situazione odierna di mercato è diversa da quella del 17 ottobre e che al cambiamento ha contribuito il decreto-legge, non per la soppressione della privativa comunale, chè fino a questo momento le cose sono rimaste in fatto pressocchè immutate, ma — dirò così — per benefico influsso psicologico; il quale, da solo, a mio avviso, è sufficiente a giustificare l'intervento del decreto-legge, anche se nel merito della regolamentazione data, almeno in parte, potremmo più o meno dissentire. D'altro lato l'urgenza spiega e giustifica le imperfezioni, tanto più in materia così complessa, sulla quale il Parlamento deve porre attenzione accuratissima per rendere le norme quanto più rispondenti alle esigenze del Paese ed alle necessità della popolazione.

Onorevoli colleghi, una riforma della legislazione fino ad oggi vigente sui mercati si impone come conseguenza dell'evoluzione in atto delle condizioni sociali ed economiche della nostra Repubblica democratica fondata sul lavoro. La collaborazione del cittadino con la società alla quale appartiene è sostanza del nostro ordinamento così che senza di essa crollerebbero le libertà democratiche. Il senso civico deve finalmente prevalere su quello egoistico e nel solidarismo delle varie classi e categorie deve sussistere l'equilibrio diretto al superamento delle ingiustizie se ci si vuole uniformare all'ordine democratico. Sappiamo sì che questa è cosa piuttosto difficile in un Paese privo di tradizioni democratiche come il nostro; ma ogni sforzo diretto a questo fine non deve essere

pretermesso, e, se mai non si comincia, mai si può raggiungere la mèta.

Perciò riformiamo oggi una legislazione che di riforma ha bisogno; dettiamo le norme intese a facilitare, anche se per gradi, la formazione dell'abito democratico cui il Parlamento deve contribuire.

La dichiarazione della libertà del commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli ed ittici e delle carni, e quella del divieto di disposizioni dirette ad ostacolare l'afflusso, la conservazione, l'offerta e la riduzione del costo di produzione dei prodotti, sono conseguenze del principio democratico, che non va inteso soltanto come potere di manifestazione delle proprie opinioni e di organizzazione e come rispetto della persona umana, ma anche come libertà economica del singolo fin dove non contrasti con le esigenze della collettività; e sono altresì conseguenza delle condizioni economiche-sociali del momento, in evoluzione verso un divenire sempre più democratico, nel quale la società di domani potrà raggiungere un migliore assestamento e un maggiore godimento dei beni. Quindi per me nessuna perplessità sulla bontà della proclamazione dei princìpi contenuti nei due primi articoli del decreto-legge e della traduzione di essi in norma giuridica.

Anche sui successivi articoli convengo, con l'accoglimento però delle modificazioni suggerite dall'onorevole relatore, senatore Bussi; modificazioni, a mio sommesso parere, necessarie per riempire lacune e correggere imperfezioni dovute all'urgenza del provvedimento disposto dal Governo. Non mi soffermo su esse, tanto bene sono illustrate nella relazione e nella formulazione proposta.

Vorrei però suggerire un altro emendamento in aggiunta all'articolo 5, e precisamente un emendamento inteso a stabilire che le norme di questo articolo, portate dai commi da tre a nove, non trovano applicazione nei riguardi dei mercati già esistenti gestiti dai Comuni o dalle Camere di commercio e per quelli che sono già deliberati e i cui progetti sono già approvati con lavori in corso. A questo riguardo presenteremo con altri colleghi il relativo testo dell'emendamento proposto. Questo emendamento, in sè di carattere transitorio, non contraddice alla liberalizzazione sancita dalla nuova legge, è diretto a soddisfare le esigenze delle collettività locali in armonia con quelle nazionali, non preclude la possibilità della concessione e salvaguarda indubbi interessi patrimoniali ed economici dei Comuni, che è quanto dire dei cittadini. Tanto più che il Comune è l'Ente nato per la tutela degli interessi collettivi e, se munito dei poteri confacenti, sa operare in equilibrio e giustizia.

Segnalo l'esempio del mio Comune, quello di Vicenza, che, pur soggetto all'osservanza della legge già in vigore, ha potuto, con opportuni accorgimenti, fare opera previggente proprio nello spirito e nel movente che hanno condotto alla promulgazione del decreto-legge. L'amministrazione comunale di Vicenza, città di circa centomila abitanti, preoccupata del dovere di far calare i prezzi al consumo dei prodotti ortofrutticoli e di non trascurare gli interessi dei produttori, ha, mediante costanti iniziative, procurato, ormai da qualche anno, di aumentare al massimo l'introduzione dei grossisti nel mercato, vi ha immesso i produttori diretti, ha aperto i cancelli del mercato ai consumatori per l'acquisto al minuto, ottenendo così una relativa libera concorrenza fra i vari operatori ed una flessione dei prezzi con indubbio vantaggio per i produttori e per i consumatori. Non solo. Di più, in accordo e in unione con la Provincia e la Camera di commercio, il Comune ha prelevato il pacchetto azionario della locale società per i magazzini generali, i cui nuovi impianti sono in costruzione proprio a ridosso del pubblico mercato su terreno ceduto allo scopo da esso Comune e i cui frigoriferi sono destinati a soddisfare i bisogni sia del mercato sia dei magazzini generali, con possibilità quindi di vendita all'ingrosso anche fuori del mercato.

Chiedo venia di questa citazione fatta a scopo esemplificativo per dimostrare come i Comuni sappiano mettere in atto tutte le possibilità per il raggiungimento della giustizia e della migliore soddisfazione delle necessità collettive e individuali, sapendo coordinare i vari interessi. Se così è, mi pare sia

conveniente consentire ai Comuni d'essere essi i giudici e regolarsi secondo le opportunità locali circa la concessione al Consorzio della gestione del loro mercato, per il quale hanno speso fior di quattrini, per il quale debbono provvedere all'ammortamento delle spese incontrate e nel quale convergono gli interessi dei cittadini.

Onorevoli Ministri, noi non dubitiamo della correttezza, meglio della volontà dei Comuni, o almeno della maggior parte di essi, di agire in giustizia ed equità. Quando nel settembre 1943 ogni autorità era venuta meno, compresa quella dello Stato, furono i Comuni — nè poteva essere diversamente per la natura della loro esistenza — che nell'acefalia e nel caos seppero provvedere per le popolazioni e procurare ad esse gli alimenti indispensabili, oltre che provvedere all'ordine e alla vita civile. Perchè non avere fiducia nei Comuni, e l'avete, onorevoli Ministri, in questi meravigliosi enti territoriali che sono la base della nostra Repubblica democratica ed il cui buon funzionamento è la condizionante di quello dello Stato?

Onorevoli Ministri, onorevoli senatori, ponderiamo bene e decidiamo in coscienza, nell'interesse morale e materiale del Paese nostro. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Molè. Ne ha facoltà.

MOLÈ. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, *sat prata bibere;* si è parlato della questione costituzionale lungamente e non ripeterò quello che hanno detto tutti gli oratori in questo concordi, perchè il principio è pacifico e la norma testuale: soltanto condizioni straordinarie di urgenza e di necessità possono giustificare l'emanazione di un decreto-legge.

Io vorrei viceversa chiedere al ministro Bo quali sono in concreto queste condizioni, perchè egli nella sua relazione si limita ad affermare: ci troviamo in condizioni straordinarie di necessità e di urgenza. Il relatore di maggioranza, ugualmente tacito più che taciturno, non ha aggiunto una sola parola, ha lasciato nella penna l'esposizione o la giustificazione di queste condizioni straordinarie. Quale dunque è questo stato di necessità che giustifica l'emanazione del decreto-legge *ad horas*, come se ci fosse *periculum in mora*, un grave pericolo, Annibale alle porte? Quali le condizioni di urgenza che hanno consigliato questa specie di spossessamento, questa specie di attentato ai poteri e all'autonomia dei Comuni? Mi perdoni, onorevole Bo, io mi rivolgo a lei perchè è un giurista, con una frase giuridica usuale: in questo suo disegno di legge è il difetto per cui si cassano le sentenze: non c'è motivazione. Argomenti tautologici. Si presuppone la necessità e l'urgenza, per il solo fatto che avendo adoperato questo strumento eccezionale è in ciò stesso insito il carattere straordinario della necessità e urgenza.

Lei sa la stima che abbiamo avuto nella sua fedeltà alla Repubblica e alla Costituzione repubblicana, che nel Parlamento riconosce la sola fonte legislativa. Ma si vede che *regnum regnare docet*, si vede che il potere insegna ad essere potenti e qualche volta anche ad essere prepotenti, e vuol dire che anche lei ha cambiato opinione.

Ma lei questo ci doveva dire: qual'è il pericolo *in mora* che possa far sospendere la funzione legislativa? All'Assemblea costituente abbiamo lungamente discusso, ed in un primo momento non si era parlato di decreti-legge; avevamo negato cioè la possibilità di tali decreti. Dove c'è un Parlamento, se ci sono delle necessità urgenti, questo Parlamento deve sentire l'obbligo di risolvere i problemi della vita associata senza bisogno di delegare ad altri il potere di legiferare. Poi abbiamo ammesso nella Costituzione i decreti-legge, ma nei lavori preparatori, rifacendo la storia di questi provvedimenti eccezionali, che non sono leggi, che ricordano le famose ordinanze di dittatoria memoria, li avevamo ammessi solo in alcuni casi in cui la necessità non conosce la normalità dell'*iter* legislativo: i casi di emergenza, lo stato di assedio, lo stato di guerra, ed il caso dei decreti catenaccio, in cui erano pericolose le lunghe o anche le brevi more in

cui si discutevano i provvedimenti. Ma per il resto c'è il Parlamento.

Onorevole Bo, lei è stato uno di quelli che con noi hanno combattuto nel periodo dei regimi autoritari, ed io non vorrei addossare a lei la responsabilità di violazioni costituzionali. Ma è chiaro che, non essendo questo il caso della necessità e dell'urgenza, lei ha legiferato in un campo che apparteneva a un altro potere, quello legislativo. Peggio ancora: scavalcando il potere legislativo, lei ha messo il Potere esecutivo contro altri poteri sovrani, perchè non dobbiamo dimenticare che i Comuni, come le Regioni, sono centri di sovranità popolare, decentrati, ma pur sempre organi di sovranità popolare.

Non ripeterò queste cose. Ma dal punto di vista politico vorrei domandare all'onorevole Bo, appunto perchè conosco il suo passato e la sua preparazione giuridica, se non ritiene pericoloso che il Governo possa maiestaticamente sostituirsi agli altri poteri e nel periodo in cui non si dà alle Regioni nessuna attuazione, con una violazione evidente, stridente del nostro ordinamento istituzionale, possa arrivare ad esautorare i Comuni. Dove arriveremo di questo passo? Ad una centralizzazione monopolistica del potere esecutivo, nella quale il Parlamento non farà più le leggi e sarà chiamato solo a dare la vidimazione automatica alle iniziative governative. Arriveremo cioè alla sedizione dei poteri. Questo è il pericolo che denunzio. Perchè, onorevole Bo, mi lasci dire anche questo: se noi non abbiamo letto nella sua relazione il motivo che possa giustificare questo decreto-legge, questo motivo sottinteso affiora dalla stampa: è il motivo della sovversione antiparlamentare che abbiamo sentito in giro attraverso le voci di tutti coloro che sostengono la necessità di emanare le leggi attraverso i decreti governativi. Solo il Governo — si è detto — può agire: dinanzi al Parlamento si discute ma non si combina nulla, quindi continuiamo nel sistema della incapacità parlamentare. È la frase usata in Francia, che giustifica il colpo di Stato, come la lotta di un sistema contro un altro sistema. Condanniamo il sistema parlamentare che non funziona, cerchiamo di sostituirlo con il sistema dittatorio che funziona. Ecco dove vedo il pericolo!

Ora, non è sovversione costituzionale mettere un potere dello Stato fuori della sua competenza contro tutti gli altri poteri sovrani? Se lei espropria il Comune di beni e di gestioni, di diritti e di facoltà, lei può fare lo stesso con ogni altro organo dello Stato, può presentare un decreto-legge e legiferare anche in materia finanziaria.

Solo il Parlamento può e deve fare le leggi e quando non ci sono motivi che giustifichino, in casi eccezionali, per la salute della Repubblica o per la difesa della sua economia, indilazionabile, la momentanea sospensione delle sue attività, questa maniera veramente abnorme di legiferare è illecita e inaccettabile. È il Parlamento che legifera, e tanto più deve essere il Parlamento a legiferare, quando si tratta di regolare, nel rispetto delle norme statutarie, i rapporti tra le facoltà, le attività, le funzioni di istituti, che sono ugualmente sovrani.

Onorevole Bo, se non fosse lei lo zelatore del decreto-legge, direi che in tutto questo c'è il rigurgito antidemocratico, l'assalto dittatorio, come in Francia, al sistema parlamentare, in un periodo in cui il Parlamento, tranne che in noi e spero anche in lei, non ha più quell'amorosa fedeltà e quell'indefettibile ossequio che dovrebbe avere, in uno Stato repubblicano, contro il quale i nostalgici ripetono le vecchie solfe: il Parlamento chiacchiera troppo, parla, discute, bisogna agire, abbiamo bisogno di una mano forte che lo sostituisca.

No, onorevole Bo, il decreto-legge sui mercati, il ricorso a questo strumento straordinario ed eccezionale per regolare materie, attribuzioni, funzioni, facoltà dei Comuni, svuotando e umiliando il Parlamento, che dà norma e disciplina e coesistenza a tutti gli organi dei poteri dello Stato, non è solo una violazione della Costituzione, ma un grave errore politico. La coscienza pubblica ha reagito, quando avete tolto al Comune, la casa del popolo, quella che era la sua funzione necessaria.

I Comuni sorsero — come prima comunione civile — per la soddisfazione di questi

bisogni primordiali, di queste esigenze della vita associata che sono la casa, l'annona, il mercato, la viabilità: lo abbiamo scritto nella Costituzione, che in un articolo testualmente dice che fiere e mercati sono materia di pertinenza degli organi dell'autonomia comunale.

Onorevole Ministro, io non credo che ci sia alcun pericolo nel respingere questo decreto: il pericolo è viceversa nell'accettare una disciplina contro cui si è manifestata la insurrezione di tutti i Comuni d'Italia, offesi nella loro dignità e libertà. L'onorevole Menghi, per difendere il decreto-legge, universalmente impopolare, ha attaccato l'amministrazione del maggiore dei Comuni d'Italia, che per combinazione è proprio nelle mani del suo partito. Ma, come a Roma, anche a Torino c'è stata la stessa insurrezione: e Roma e Torino non sono Bologna. Non solo dunque i Comuni che appartengono alla sinistra, sono tutti i Comuni che hanno protestato sentendosi diminuiti nelle loro facoltà, nella loro autorità; diminuiti e manomessi — e non voglio usare un'espressione che certo è eccessiva: derubati dei loro mercati.

I Comuni dunque, spossessati dei loro mercati, si sentono offesi nella loro autonomia, dalla quale sorsero le libertà; dai Comuni nacquero i Parlamenti poichè il primo arengo fu quello del Comune e del Comune le prime organizzazioni giuridiche, perchè i Comuni furono la prima cellula dello Stato. Ora il Comune è ridotto a tal punto che non può nemmeno disporre in materia di alimentazione.

Onorevole Ministro, io sono nella condizione di poter guardare le questioni al di fuori delle ragioni di partito, pur sapendo tener conto di esse. Il suo partito fu il più fiero difensore dell'autonomia locale: per quali motivi (sarebbe anche questo un problema di fondo da studiare) si arriva ora a spossessare il Comune dei suoi poteri, si arriva a togliere autorità alle rappresentanze comunali, quand'anche esse appartengano al proprio partito? Di fronte all'insurrezione della coscienza comunale, ch'è la più viva coscienza popolare, di fronte a questa offesa al prestigio di un organo primigenio della sovranità popolare, donde sono venuti gli altri istituti rappresentativi, io penso che lei, che naturalmente ha errato, non c'è dubbio, in buona fede per assolvere un suo dovere e soddisfare un'esigenza, possa e sia ora, di fronte all'allarme collettivo, in condizioni di poter ritirare il decreto-legge, per farne discutere, dal Senato, il contenuto come si discutono tutte le leggi, senza lo strangolamento e l'imposizione di una procedura speciale, poichè noi siamo ancora nel sistema parlamentare: e non lo abbiamo condannato come nella Francia di De Gaulle. E grazie a Dio, l'Italia non è oggi la Francia di De Gaulle e non sarà domani nemmeno il Portogallo di Salazar. (*Vivi applausi dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Terracini. Ne ha facoltà.

TERRACINI. Signor Presidente, le forme e i modi dell'azione (si tratti dell'azione dei singoli o di quella delle collettività, dei privati o dei pubblici poteri) hanno evidentemente sempre una grande importanza e una grande utilità per illuminarne il contenuto, la sostanza, gli scopi che ci si sono proposti, gli obiettivi che si vogliono perseguire.

Ecco perchè noi ci soffermiamo così a lungo sui modi e sulle forme che sono state prescelte dal Governo nel prendere l'iniziativa che ha fatto materia di questo decreto-legge e che, in questo momento, fa materia della nostra discussione.

Naturalmente non soltanto sulle forme e sui modi: anche la sostanza reale e concreta ci interessa — e già qualcuno da questi e da altri banchi ha affrontato questo aspetto della questione. E oggi, domani, dopodomani, per tutti i giorni che saranno necessari, si continuerà a sottoporre ad un'analisi e ad un'indagine precisa e particolareggiata e poi alla sintesi e ai giudizi conseguenti tutto ciò che si riferisce appunto al contenuto delle norme legislative che noi stiamo esaminando.

E dirò subito che noi non stiamo discutendo una legge di conversione di un decreto-legge. Io comprendo benissimo che, da parte di alcuni dei nostri egregi colleghi che difendono e difenderanno a spada tratta il contenuto di questo strumento legislativo, si sosterrà che tutto ciò che si può dire circa l'illegittimità della forma e della via seguita non ha più valore, perchè in definitiva la legge di conversione coprirà con il suo manto di legalità il decreto; e se anche il decreto in se stesso fosse stato passibile di rilievi, o riserve, o magari delle più risolute condanne dal punto di vista della sua legittimità costituzionale, quando la legge di conversione sarà approvata essa farà assolvere anche il decreto dal quale ha avuto la propria genesi.

È questa una tesi sbagliata. In realtà la legge di conversione non copre nulla, strumentale come essa è. Il decreto, invece, è sostanza. E domani, se, votata la legge di conversione e divenuto così legge formale il contenuto sostanziale del decreto, si credesse con ciò di aver superato ogni e qualsiasi difficoltà in argomento, ci si ingannerà. Infatti quando eventualmente un giudizio sulla legittimità di questo strumento legislativo fosse sollecitato dinanzi all'alta Magistratura a ciò preposta, questa non potrebbe fermarsi alla legge ma dovrebbe risalire al decreto; e ove le apparisse che il decreto è stato emanato incostituzionalmente, e cioè che si è ricorsi a questa forma contro la lettera e lo spirito della Costituzione, la sanzione di illegittimità colpirebbe contemporaneamente e la legge che fa da copertura ed il decreto che è la sostanza.

La Corte costituzionale, recentemente, per decidere di un certo ricorso, ritenne necessario di ricercare l'*iter* attraverso il quale una determinata legge era stata approvata. E sebbene la Camera dei deputati, nella sua sovranità, abbia ritenuto che, trattandosi di materia interna, non era permessa questa indagine, la Corte costituzionale tuttavia ha affermato il suo diritto di sindacare anche la procedura con la quale un disegno di legge è giunto ad essere legge. Ora, se per avere una legge si è incominciato con un decreto incostituzionale — e per accertarlo non sarà necessario andare a ricercare gli atti riservati dell'Assemblea — la Corte costituzionale avrà sufficienti elementi per dare lo stesso giudizio che noi adesso diamo del disegno che ci è sottoposto.

Il Governo ha agito illegittimamente ricorrendo ad un decreto-legge in questa occasione. Ma così agendo ha scoperto le sue vere intenzioni. Infatti, sotto la veste della liberalizzazione di un settore determinato della nostra vita economica, in realtà (dato che libertà non c'è nella lotta tra i giganti ed i pigmei poichè sono sempre i giganti che la vincono) il Governo ha semplicemente voluto dare ai giganti riconoscimento legale della loro supremazia sui pigmei. Nel campo del commercio dei generi alimentari, come nel commercio in generale e in ogni altro settore dell'attività primaria produttiva, esistono in Italia dei giganteschi giganti, ed e per permettere a queste formazioni mostruose il dominio incontrollato che il Governo pretende di regalare loro anche i mercati generali.

Questo è, nella sua intenzione, un primo esperimento, non dirò *in corpore vili*, per non offendere l'onesta categoria dei mediatori e commercianti di ortaggi, frutta, carni e pesci; un primo esperimento, che, se riuscisse, aprirebbe la via ad ogni cosiddetta liberalizzazione di tutto il restante campo economico.

Strano in realtà che un Governo che si è presentato con la coloritura sociale abbia ritenuto di doversi poi qualificare con simili iniziative. La socialità dovrebbe essere tutto meno il favore precostituito ai possenti. Essa implicherebbe almeno il tentativo di un sistema che dia ai meno forti la possibilità di poter condurre innanzi la loro attività senza essere minacciati di rovina da parte di coloro che li sovrastano. Ma, per tornare al decreto, è già stato qui ricordato cosa si disse all'Assemblea costituente, a proposito di questo particolare strumento di produzione legislativa. La Commissione dei 75 aveva escluso la possibilità di ricorrervi, ma l'Assemblea ritenne poi, invece, di ammetterlo. Ma è significativo che l'argomento fu

introdotto incidentalmente, quando l'onorevole Crispo, deputato liberale, ebbe a proporre un articolo aggiuntivo che diceva: « l'esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa determinate dal tempo o dallo stato di guerra, nonchè per motivi di ordine pubblico durante lo stato di assedio. Nei casi suddetti le Camere, anche se sciolte, saranno immediatamente convocate per ratificare o respingere lo stato di assedio ». Ora, era ed è per tutti incontrovertibile che lo stato d'assedio non può non essere dichiarato sotto la responsabilità esclusiva del Governo, poichè risponde a delle situazioni prementi di pericolo che non ammettono proroga. Ma non è ammonitore il fatto che dei decreti-legge si sia incominciato a discutere all'Assemblea costituente solo quando venne toccato il tema dello stato d'assedio e cioè di una situazione che è di per sè negatrice di ogni diritto di libertà, che annulla per implicito i fondamenti dello Stato democratico? È noto d'altra parte che lo Statuto albertino non parlava di decreti-legge. Ma esso come Costituzione flessibile comportava la possibilità di iniziative che esorbitavano dal suo ambito. Ebbene, il primo decreto-legge che lo Stato unitario promulgò fu quello del 1849, col quale venne dichiarato lo stato di assedio a Genova. Anche alle origini, come vedete, decreto-legge e stato d'assedio marciano di conserva. Ma ciò attesta che il decreto-legge presuppone un turbamento profondissimo nella vita della Nazione, le armi nelle mani dei cittadini per rivendicare un diritto o magari per esercitare una sopraffazione. E l'Assemblea costituente ha votato la norma relativa ai decreti-legge in questa intenzione, pensando che dei decreti-legge ci si potesse servire solo in funzione di congiunture, se non disperate e tragiche come quelle di uno stato d'assedio, quanto meno tali da sortire dalla normalità. La nostra Costituzione prevede due eccezioni alla normale procedura di formazione delle leggi: la legge delega ed il decreto-legge. Circa la legge-delega, modo anch'esso non normale di legiferazione, la Costituzione pone limiti dettati innanzitutto dalla materia. Per il decreto-legge i limiti discendono dalle condizioni cui esso è subordinato. Tutte le materie ma in congiunture straordinarie.

Ebbene io chiedo se il carovita costituisca di per sè una situazione straordinaria di necessità e d'urgenza. Il carovita rappresenta indubbiamente una situazione dura, aspra, difficile per coloro che lo patiscono, per coloro che ne sono le vittime; è una situazione dura, aspra, difficile, ma che non si determina all'improvviso; non è una situazione sopravvenuta d'un tratto sgorgando da una situazione corrente, normale.

Ma quando la Costituzione usa il termine « straordinario » intende qualche cosa che all'improvviso erompe, spezzando la continuità consueta, tale da creare elementi e termini di contrasto che non potevano essere previsti ed ai quali non si possono applicare, per dominarli, le norme legislative escogitate per situazioni normali e note.

Il carovita non nasce all'improvviso, ma è il frutto di un processo lungo; è una malattia che si aggrava poco per volta e che non viene arrestata e guarita da un intervento subitaneo e brusco. Quante e quante volte da questi banchi, come lo attestano i resoconti sommari e stenografici del Senato, nel corso di dieci anni, quante volte non si sono levate le denuncie, le proteste, i reclami, le richieste di provvedimenti a riparo e salvezza del carovita! E da quel banco, in chiunque s'impersonasse il Governo, quante volte, definendo le nostre parole come provocatrici e mendaci, non si è risposto che noi volevamo speculare su fenomeni contingenti e limitati, ingigantendo casi di poca o nessuna importanza!

Enti, associazioni, che non sono inserite nella struttura dello Stato, ma che in uno Stato democratico rappresentano almeno una parte del popolo, avevano già trattato la questione in pubblici convegni e in affollate riunioni giungendo a conclusioni concrete che erano state presentate ad organi responsabili del Governo; ma il Governo le aveva neglette, o criticate, o ignorate.

Il carovita da molto costituiva una minaccia all'economia nazionale, ma il Governo riteneva di non doversene occupare. E an-

che dei mercati generali si era già molto parlato e discusso e proposto. Ad esempio, dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani, che aveva redatto perfino in argomento un disegno di legge, non portato al Parlamento, non certo per l'inerzia di questo settore, che ha sempre dato la massima importanza a tutto quanto attiene alle Amministrazioni locali.

Ed anche l'Unione donne italiane aveva fatto dei mercati generali il tema di un proprio convegno nazionale. Ma anche qui il Governo era rimasto indifferente ed inerte. Solo 40 giorni fa, all'improvviso, esso si accorge che un fulmine ha lampeggiato. Prima tutto era sereno, tutto era tranquillo, tutto era pacifico. Prima le massaie potevano riempire le proprie sporte senza inconvenienti e fatiche e sacrifici. Ma ecco che il carovita esplode e bisogna a rompicollo correre per salvarci dalle sue rovine.

Ora, non è così che secondo la norma costituzionale si deve intendere lo stato di necessità che autorizza il ricorso allo strumento eccezionale del decreto-legge. Il decreto-legge copre l'urgenza del provvedere e non la colpa del tardo intendere. E la colpa del Governo per avere lasciato che il carovita attraverso ai quinquenni divenisse intollerabile non può offrirgli oggi valido motivo per una procedura illegale che noi chiediamo al Senato, al Parlamento di non avallare.

Onorevoli colleghi, c'è anche una riprova *a posteriori* che nel caso in esame il ricorso al decreto-legge non era assolutamente giustificato. Ed essa è fornita dalla constatazione che nel commercio dei generi alimentari considerati in questo provvedimento legislativo, da 40 giorni a oggi non sono intervenuti mutamenti. È classico che un decreto-legge incomincia a operare dal momento stesso della sua emanazione, provocando cambiamenti profondi, se non addirittura capovolgimenti nel settore di sua competenza. Nè mi riferisco ai decreti-catenaccio. No; ogni decreto-legge, in quanto dettato da una situazione eccezionale alla quale si vuole porre rimedio con misure eccezionali, deve immediatamente agire. Noi non ci saremmo stupiti se, ad esempio, di fronte alle calamità naturali che così frequentemente colpiscono intere regioni si fosse provveduto con dei decreti-legge. Allorquando i fiumi spezzano gli argini, il Governo ha ben diritto di imporre d'urgenza ai cittadini contributi di denaro e di lavoro per salvare il salvabile. Chi di noi avrebbe protestato contro un decreto-legge che avesse ordinato la mobilitazione di tutti i mezzi per difendere il Delta Padano? Chi di noi avrebbe protestato se, dinanzi all'epidemia poliomielitica, il Governo avesse con un decreto-legge disposto la vaccinazione gratuita e obbligatoria? Tutti avremmo riconosciuto che si era bene agito, per il merito del provvedimento, e per la sua forma.

Ma invece nulla di ciò. Ed invece ecco il decreto-legge sui mercati generali, il quale ha avuto un solo effetto ed immediato: la spoliazione dei Comuni di una funzione specifica che esercitavano da lunghissimo tempo, se non in modo perfetto certo senza le pecche che giustificherebbero le vostre radicali condanne. Esautorazione completa dei Comuni in uno dei campi di attività che più attiene alla vita delle popolazioni: ecco il solo frutto dell'azione governativa. E infatti il giorno successivo alla pubblicazione del decreto, gli amministratori municipali hanno forzatamente dovuto arrestare ogni loro azione annonaria. E null'altro.

Ma voi vi vantate perchè, in applicazione del decreto, sono stati ammessi ai mercati generali i consumatori per l'acquisto diretto dei generi di consumo anche in piccole quantità. Sfrondiamoli i vostri allori! I consumatori che hanno profittato di questa agevolazione si riducono secondo accertamenti attendibili a poche centinaia; e ciò sia perchè i mercati generali hanno ubicazioni lontane dai rioni popolosi, sia perchè gli acquisti non possono farsi al minuto ma sempre per quantità superiori ai bisogni familiari. Così è avvenuto a Roma, così a Bologna, a Milano, a Torino, nonostante quanto pubblicano i giornali, ossequienti e ligi al Governo.

Non certamente per questo trascurabile risultato si giustifica il ricorso ad uno stru-

mento legislativo tanto straordinario come il decreto-legge!

Ma un altro risultato è stato ottenuto, e in pieno: la formazione da parte dei Prefetti di quelle tali Commissioni provinciali di mercato cui dovrebbe spettare in definitiva il governo del commercio all'ingrosso dei generi alimentari essenziali.

Ora, potrebbe il Governo, o potrebbero i Ministri competenti informarci sulla composizione delle Commissioni già costituite? Sì, qui la vostra attesa è stata completamente soddisfatta. Codeste Commissioni sono infatti tutto meno che rappresentative dell'esigenza del consumatore di un ribasso dei prezzi.

Ad esempio, a Bologna, in veste di rappresentante dei consumatori, quel Prefetto ha designato il Vice presidente della Confindustria provinciale, il quale è certamente anche lui un consumatore, ma non credo di ortaggi o frutta o pesce o carne: consumatore, se mai, delle materie prime che sono elaborate nella sua fabbrica e i cui prezzi sono tutelati fuori dei mercati generali. Un grande confindustriale non può, senza ridicolo, essere considerato l'interprete dei pensieri e dei bisogni delle piccole economie domestiche consumatrici!

Era per avere questi risultati che si è ricorso ad un decreto-legge? Onorevoli colleghi, l'unico serio risultato che il Governo ha ottenuto col suo colpo di testa legislativo è stato di portare un profondo turbamento in un campo particolarmente delicato dell'economia nazionale. Ma i decreti-legge dovrebbero invece aiutare ad evitare o arginare i turbamenti ed i disordini! Avendo voluto provvedere con precipitazione là dove si esigeva lunga ponderazione, accurata preparazione, dibattiti approfonditi, il Governo è riuscito soltanto a disorganizzare e distruggere, e cioè a fare del male.

Tutto ciò è più che sufficiente, onorevole Ministro, perchè da parte nostra si sostenga che il disegno di legge di conversione del decreto-legge sui mercati generali non deve essere approvato. Il Gruppo al quale appartengo ha iniziato in questo senso una vasta campagna di chiarificazione, che sarà conseguentemente proseguita qui e fuori di qui. Noi pensiamo che i cittadini debbano essere aiutati a comprendere le vere intenzioni che hanno dettato al Governo questo provvedimento, lo scopo che con esso si persegue, affinchè domani, allorquando apparirà chiaro che i mercati generali, sovvertiti dai loro attuali statuti, non solo non avranno arginato il carovita, ma avranno agevolato il suo ulteriore elevarsi, essi possano riconoscere come ancora una volta noi abbiamo avuto ragione nel combattere l'azione del Governo.

Riservandoci di tradurli in emendamenti sui singoli articoli, noi vi abbiamo esposti i motivi che ci portano a dare alla legge di conversione voto contrario. (*Vivi applausi dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Carelli. Ne ha facoltà.

* CARELLI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, dalla discussione che si è svolta in questa sede e dagli interventi dei nostri avversari, sembra che in Italia la situazione economica sia abbastanza soddisfacente, tale da considerare inutile il provvedimento che ha cercato di riordinare un settore economico, turbato da un movimento incontrollato che da troppo tempo continuava. Noi siamo grati ai nostri avversari per tali interventi.

Comprendo che ci possano essere delle perplessità (*interruzioni dalla sinistra*) comprendo che l'adozione di questo provvedimento possa forse aver turbato la organizzazione di mercati generali diretti e amministrati dai Comuni e, in un certo senso, l'economia interna delle amministrazioni. Ma voi (*rivolto alla sinistra*) dovete riconoscere che il provvedimento intende aiutare i consumatori: di questo voi non avete assolutamente tenuto conto. La cosa deve essere invece considerata perchè è la base su cui si discute.

Si è sempre parlato di carovita; il carovita è aumentato del 6 per cento anche in questi ultimi mesi; il costo dell'alimentazione ha raggiunto quote molto elevate rispetto al 1938. Fatto uno il 1938, nel 1956 l'aumento del carovita era pari a 64; nel

1958 l'indice è passato a 67. Naturalmente nel carovita sono comprese varie voci: alimentazione, canoni locativi... (*Commenti dalla sinistra*). Ma l'alimentazione è quella che maggiormente incide, tanto è vero che dal 1956 ad oggi noi siamo passati — se la memoria non m'inganna — dall'indice 72 all'indice 77, fatto uno l'indice del 1938.

MONTAGNANI MARELLI, *relatore di minoranza*. Ci parli allora anche del burro e dello zucchero.

CARELLI. È naturale: è tutto un complesso, è tutto un riordinamento che dobbiamo affrontare. Fino ad oggi noi abbiamo forse seguito i canoni di una politica economica edonistica; ma dobbiamo cambiare e chiamare tutti alla collaborazione: produttori, enti comunali, organi autarchici, istituti di credito. Il settore tanto notevole e di tanta importanza deve essere infatti riordinato.

Capisco che nell'affrontare il problema il Governo si è orientato verso la parte più organizzata o per lo meno più appariscente. Noi dobbiamo infatti considerare che lo sviluppo economico è basato in generale su questi due pilastri: produzione e consumo. Sarebbe bello poter passare dalla produzione al consumo in linea retta, evitando gli altri elementi che intervengono nel processo e che si inseriscono in questo binomio, ma è doveroso considerare invece, più che la linea retta, l'arco poggiante su questi due pilastri, arco che non può essere compresso se non si vuole determinare la rottura del rapporto produzione-consumo.

È allora indispensabile alleggerire questa curva, non premendo sulla chiave di volta: è indispensabile chiamare a collaborare tutti coloro che possono collaborare, perchè si tenga conto di quello che io ho detto. È indispensabile chiamare a collaborare soprattutto il credito. Di questo forse non si è tenuto sufficientemente conto: si è voluto affrontare il problema del riordinamento di un settore forse eccessivamente disordinato, ma il settore non era il più importante, giacchè i mercati generali operano un aumento ridottissimo rispetto all'aumento determinato invece dal dettagliante.

Difatti, i dati forniti dagli studiosi ci portano ad una considerazione molto pratica, e cioè che l'aumento determinato dalla vendita all'ingrosso nei mercati generali ascende appena alla cifra del 5 per cento, una percentuale non molto elevata, mentre invece noi sappiamo che i prodotti al dettagliante hanno un prezzo percentuale 100-150 volte superiore al prezzo che si realizza al produttore. Evidentemente in questo passaggio dalla produzione al consumo, diaframmato dal mercato generale, non si tiene conto della necessità di riordinare, più che il mercato generale, l'organizzazione della vendita al dettaglio. L'aumento del costo della vita è determinato appunto da questa particolare situazione che, in fondo, è giustificata dall'esistenza di oltre un milione di piccoli commercianti. Sono state distribuite infatti in Italia oltre un milione di licenze, per cui, se consideriamo che il nostro Paese ha circa 50 milioni di abitanti, abbiamo un rivenditore ogni 50 cittadini. È facile quindi intuire con quale pesantezza quest'organizzazione si inserisce nel quadro prodotto-consumo e viene in un certo senso a determinare un'alterazione nel prezzo del prodotto.

RISTORI. Quali sono le cause?

CARELLI. Il credito che non esiste. Un'altra delle cause principali è precisamente l'inserimento in questo settore delle speculazioni specialmente di quelle di carattere finanziario...

LEONE. Giuffrè, per esempio.

CARELLI. Potrebbe anche darsi. Gli speculatori si rivolgono ai piccoli commercianti e dicono: anticipiamo noi i fondi, vi diamo noi il prodotto e voi ci restituirete queste anticipazioni a vostro comodo, ma con un interesse molto elevato. A questo si aggiunga l'aggravante dell'imposizione, a questi piccoli dettaglianti, di acquistare prodotto di scarso valore; tale fenomeno è determinato anche dalla disorganizzazione del set-

tore oltre che dalle imposizioni dello speculatore.

Allora, onorevoli colleghi, io non so vedere altra organizzazione che la collaborazione tra Comune e grossista, tra produttore e dettagliante, ed io non so vedere il perchè non si possa conservare al Comune il suo diritto di amministrare questi mercati, senza d'altra parte disconoscere il diritto dei produttori organizzati di utilizzare il mercato medesimo. Naturalmente possiamo benissimo stabilire un centro commerciale, dove Comune, produttore, grossista e dettagliante facenti parte di questa organizzazione possano collaborare per diminuire il costo della vita.

È in questo senso che io intendo qui esprimere il mio parere favorevole all'organizzazione di questi centri commerciali di grande interesse, dove è indispensabile che agisca quella Cassa di mercato che agisce adesso nei mercati generali, ma con azione non sufficientemente positiva. La Cassa di mercato, però, per agire ha bisogno assolutamente di essere garantita, ha bisogno di un fondo di garanzia perchè possa permettere anche l'inclusione dei piccoli produttori e dettaglianti in questo sistema creditizio. Assistita in questo senso, con un fondo di garanzia e con un fondo rischi per salvaguardare l'azione del piccolo produttore o del piccolo dettagliante, io credo che la Cassa di mercato potrà essere determinante nel miglioramento generale dei servizi.

MONTAGNANI MARELLI, *relatore di minoranza*. Ma di questo non c'è nulla nel decreto-legge.

CARELLI. La Cassa di mercato, inoltre, per poter operare ha bisogno naturalmente della collaborazione di tutti. In tal modo noi vedremmo allontanati gli speculatori, perchè è proprio al piccolo commerciante che manca la particolare assistenza finanziaria ed è proprio al piccolo produttore che manca la particolare assistenza creditizia.

Voce dalla sinistra. Ma il decreto-legge gliela dà questa assistenza?

CARELLI. Stiamo discutendo su questo; è dalla discussione che sorge la soluzione dei vari problemi; è dalla discussione serena che possiamo ottenere la soluzione delle varie questioni, non negando *a priori* la legittimità ed il valore del provvedimento, ma discutendone la sua possibilità operativa e cercando di mettere insieme le nostre forze e la nostra attività per migliorare l'economia del nostro Paese.

La Cassa permette di regolare le transazioni di mercato con conseguente beneficio della circolazione monetaria e concede il credito agli operatori di mercato, contribuendo così non solo a facilitare la loro attività economica ma anche a risolvere alcuni problemi settoriali. In particolare, per quanto riguarda il settore agricolo che interessa particolarmente i produttori che vendono al mercato, i poduttori stessi possono ottenere dalla Cassa prestiti di conduzione nel corso dell'annata agraria, svincolandosi dalle manovre degli intermediari che sovente attraverso anticipi di pagamenti accaparrano la loro produzione a prezzi poco remunerativi. La Cassa inoltre facilita il collegamento con il mercato assicurando il puntuale pagamento dei ricavi delle vendite, anche quando si riferiscono a prodotti spediti direttamente al mercato. E per quanto riguarda il settore commerciale ortofrutticolo, delle carni ed ittico, si deve ricordare che fra le cause che influenzano i costi di distribuzione o meglio quella parte dei costi che si forma nei mercati all'ingrosso, le dilazioni di pagamento concordate tra operatori costituiscono spesso l'incentivo per un ingiustificato aumento di detti costi che si riflette sui prezzi di consumo. In effetti, mentre le dilazioni di pagamento dei saldi commerciali praticate tra conduttore e commercianti all'ingrosso, tra grossisti tra di loro, tra grossisti e commercianti si risolvono normalmente in una maggiorazione di prezzi che corrisponde al costo bancario del capitale impegnato, nei mercati all'ingrosso, data la particolare configurazione tecnico-economica degli operatori, è possibile constatare che le dilazioni di pagamento incidono in misura del tutto sproporzionata sulla formazione dei prezzi e le dilazioni concesse nei mercati, specie ai commercianti al minuto ed ai dettaglianti, non solo gravano effettivamente sui prezzi, come ho detto prima, in ragione del capitale im-

pegnato ad un tasso almeno triplo di quello ordinario, ma servono di pretesto per imporre agli acquirenti prodotti scadenti e, quel che più conta, sovente allo stesso prezzo dei prodotti di qualità superiore. Come ho accennato, il fenomeno si ricollega alla struttura della categoria dei dettaglianti che sono, in buona parte dei casi, sprovvisti non solo di capitali circolanti ma anche di un minimo di cognizioni tecniche per effettuare scelte e valutazioni di prezzi. Per l'imperfetta organizzazione dei mercati attuali i dettaglianti tollerano la deplorevole situazione lamentata, sorretti dalla convinzione di poter trasferire sul consumatore il peso dei maggiori oneri sopportati. Avviene così che i prezzi aumentano in maniera eccezionale, e per mettere una remora allo stato di cose lamentato, appare necessario, indifferibile, dare il massimo impulso al credito di mercato, previsto dall'articolo 12 della legge, per svincolare i piccoli operatori dalle manovre anzidette. In base all'esperienza si può affermare che il credito di mercato, per svolgere la propria influenza, ha bisogno di una larga base di applicazione, larga base che è possibile attuare solo a determinate condizioni tecniche. A tale scopo occorre che il credito sia concepito mutualisticamente, chiamando cioè a parteciparvi tutti gli operatori che non abbiano precedenti ostativi, previa costituzione di apposito fondo di garanzia che dovrebbe rifondere la Cassa di mercato delle eventuali perdite per insolvenze.

La costituzione del suaccennato fondo è ammessa dal regolamento-tipo di mercato per cui le condizioni preliminari al credito sarebbero raggiunte; ma lo schema dianzi accennato, per potersi reggere nel tempo, ha bisogno di essere difeso contro gli operatori poco scrupolosi, e non sono pochi, i quali, non avendo per lo più una propria consistenza patrimoniale, non esiterebbero a ricorrere all'insolvenza se non fossero trattenuti dalla remora delle sanzioni.

Per queste ragioni io ho proposto in questo senso un emendamento all'articolo 15, primo comma, e un altro emendamento al quarto comma.

Onorevoli senatori, io ho detto quel che dovevo dire. Naturalmente in questo momento noi potremmo arrivare ad una conclusione concordata, noi potremmo ottenere quella collaborazione che fin'oggi non abbiamo ottenuto, cercando di creare questi centri commerciali ove Comuni, produttori, grossisti, dettaglianti, possano lavorare insieme, nell'interesse della nostra economia e soprattutto, lasciatemelo dire, nell'interesse del consumatore italiano. (*Vivi applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Banfi. Ne ha facoltà.

BANFI. Onorevole signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, all'inizio dell'autunno del 1958 si è abbattuto sui Comuni d'Italia un ciclone che, secondo la consuetudine ormai invalsa di dare un nome a tutti i fenomeni atmosferici, potremmo chiamare il ciclone Fanfani-mercato. Questo ciclone si è abbattuto sui Comuni sotto forma del decreto-legge 17 ottobre 1958, che ha provocato, come ogni ciclone che si rispetti, ripercussioni contrastanti, perchè in ogni cataclisma alcune categorie di cittadini perdono ed altre guadagnano: perdono coloro che si vedono distrutta la casa, rovinate le piantagioni; guadagnano coloro che riusciranno ad accaparrarsi il diritto di spartire le spoglie dei rovinati e su di esse speculare.

Fuori di metafora, onorevoli colleghi, il decreto-legge n. 937 pone alcuni problemi non tanto relativi alla struttura economica del Paese — i mercati all'ingrosso non costituiscono affatto una strozzatura nel sistema produzione-consumo, come si è voluto far credere — quanto alla struttura politico-sociale del Paese. Sono motivi di ordine costituzionale, politico ed economico che impongono il voto contrario dei socialisti alla conversione in legge del decreto in esame.

Il collega Parri ha già espresso il punto di vista del Gruppo socialista in ordine alla mostruosità giuridica della forma usata dal Governo per la proposta riforma. Aggiungerò solo che l'aver usato il decreto-legge per riformare alla radice il sistema del commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli,

ittici e delle carni, prova, oltre che il disprezzo nel quale il Governo tiene la Costituzione della Repubblica, la cattiva coscienza di coloro che, ben sapendo di far cosa malfatta, hanno tentato di porre il Parlamento ed il Paese di fronte al fatto compiuto.

Tratterò io gli aspetti politici del problema ed a tale scopo converrà, onorevoli colleghi, rifare la storia dei mercati comunali per mettere in risalto il significato vero, non quello demagogicamente sbandierato, del decreto-legge che il Senato dovrebbe convertire in legge, e comincio da lontano, onorevoli colleghi, ma arriverò velocemente alla fine.

Il problema dei mercati si inserisce nella storia dello sviluppo della vita cittadina italiana. L'onorevole Giolitti così iniziava la relazione al disegno di legge presentato alla Camera dei deputati nella seduta dell'11 marzo 1902, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni. Diceva Giolitti: «Il continuo sviluppo dell'attività cittadina, che è una delle maggiori manifestazioni del progresso meraviglioso della civiltà dei nostri tempi, ha moltiplicato in tutti i grandi centri abitati del mondo civile l'organizzazione dei mezzi per soddisfare ai sempre crescenti bisogni della convivenza sociale; e con l'aumento di tali bisogni si sono venute estendendo di pari passo con l'incremento dei compiti dello Stato, le funzioni dei Comuni, ai quali, dalla necessità del miglioramento generale degli abitati e delle condizioni materiali, igieniche e morali della vita dei cittadini, sono derivati obblighi che hanno reso sempre più complesso, specialmente per l'impianto dei servizi pubblici, l'ordinamento e l'esplicarsi dell'attività municipale ».

Ricordava Giolitti come nei primi due decenni posteriori alla realizzazione dell'Unità italiana, il difetto nei Comuni dei grandi mezzi indispensabili per la costituzione e la gestione dei pubblici servizi, avesse indotto i Comuni stessi a concedere l'impianto e lo esercizio dei servizi a privati imprenditori. Ben presto però i Comuni si resero conto che gli interessi dei privati concessionari raramente collimavano con gli interessi della collettività dei cittadini e così ebbe inizio quel movimento di opinione che indusse i Comuni ad assumere direttamente la gestione dei pubblici servizi, tanto che nel 1902 l'onorevole Giolitti doveva « constatare come vi sia oggi in Italia, considerando nel loro complesso i Comuni rispetto allo sviluppo e all'esercizio dei pubblici servizi, una condizione di cose che ha reclamato tutta la attenzione del Governo e richiede ormai la opera del legislatore, cioè uno stato di fatto che si può definire di tacita municipalizzazione dei servizi pubblici, una tendenza sempre più viva e generale a questa municipalizzazione, la quale tuttavia, nel difetto di disposizioni legislative e di discipline apposite, trova ostacoli ed inciampi che è ormai desiderio generale che vengano rimossi ». E a tale scopo l'onorevole Giolitti presentava il disegno di legge destinato a regolamentare tutta la materia della municipalizzazione, sia per le iniziative già previste da altre leggi (per esempio l'articolo 164 della legge comunale e provinciale prevedeva già la municipalizzazione dei mercati) sia per le iniziative di nuovo tipo. E Giolitti concludeva invitando il Parlamento ad approvare il disegno di legge, osservando come « l'assunzione da parte dei Comuni di questi servizi non può quindi apparire in alcun modo lesiva delle norme fondamentali della nostra legislazione, cioè della libertà industriale e della concorrenza. Infatti è già con il sistema contrario dell'esercizio privato monopolistico che questi due canoni vengono offesi. Anzi, se è compito degli enti pubblici, come anche le dottrine di economia più ortodosse insegnano, conservare le condizioni giuridiche necessarie per assicurare i benefici della libera concorrenza, è precisamente in questo caso che l'intervento attivo dei Comuni è giustificato ».

L'attualità di queste osservazioni, onorevoli colleghi, non sfuggirà certo a nessuno. La discussione sul disegno di legge Giolitti svoltasi nei mesi di novembre e di dicembre del 1902 vide l'intervento di uomini illustri dal Luzzatto al Sonnino, dal Fusinato al De Andreis. Di tutti questi ne ricorderò uno solo, per avere esse espresso nell'ormai lon-

tano 1902 una invocazione che dobbiamo rinnovare ad oltre 50 anni di distanza. « Io vorrei — diceva l'onorevole Comandini durante quel dibattito — fare a questo disegno di legge un'osservazione direi pregiudiziale. L'onorevole De Andreis avvertiva che la municipalizzazione dei pubblici servizi viene invocata a gran voce ormai da gran parte del Paese. Mi si consenta di ricordare che da ogni parte del Paese viene anche un'altra invocazione, l'invocazione ad una maggiore libertà ed autonomia dei nostri Comuni ». Anche questa invocazione, onorevoli colleghi, è di attualità sconcertante. Dopo quell'ampio ed appassionato dibattito, il Parlamento approvò il 29 marzo 1903 la legge, che all'articolo 1 affermava: « I Comuni possono assumere nei modi stabiliti dalla presente legge l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi », e al numero 11 della elencazione veniva la seguente voce: « costruzione ed esercizio di mercati pubblici anche con diritto di privativa ».

Fu dopo il 1903 che in tutti i Comuni di Italia il moto verso la municipalizzazione si fece più impetuoso e le aziende municipalizzate e i servizi comunali in genere furono elemento determinante nell'organizzazione della vita civile durante la prima guerra mondiale. E se non temessi di allontanarmi dall'argomento, potrei ricordare molte esperienze fatte in quei tempi calamitosi dalle amministrazioni comunali, per soddisfare i bisogni della popolazione.

Passo rapidamente, sorvolando molti altri provvedimenti di legge in materia di mercati e macelli, a ricordare come la norma prevista dall'articolo 1 della legge del 1903 venne, per quanto riguarda i mercati, integralmente riportata nell'articolo 1 della legge 15 ottobre 1925, costituente il testo unico sulle assunzioni dirette dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie. Queste le premesse di carattere generale, cioè valide per tutti i mercati pubblici. Il legislatore del 1903 non aveva in sostanza fatto altro che prendere atto dell'esigenza in cui si erano venuti a trovare i Comuni di allestire e gestire, nell'interesse della collettività, una serie di pubblici servizi. In particolare per quanto riguarda i mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli e delle carni, il problema era reso indilazionabile dalle condizioni in cui il mercato si era venuto trasformando, soprattutto nelle città, che venivano, verso la fine del secolo scorso, acquistando i lineamenti che dovevano, in questo secolo, portare al fenomeno dell'urbanesimo ed alla formazione delle grandi metropoli. L'ingrandirsi delle città ed il conseguente aumento dei bisogni alimentari da soddisfare avevano fatto sì che la merce che i produttori locali portavano in città ogni giorno non fosse più sufficiente ai fabbisogni dei cittadini, onde la necessità di far affluire verso le città nuove e più abbondanti merci con provenienza talvolta assai lontana; da ciò lo sviluppo del settore commerciale anche in un campo economico che aveva fino allora resistito all'organizzazione commerciale. Con il commercio all'ingrosso nacque l'esigenza di organizzare la contrattazione, ed organizzare significava in questo campo anche predisporre il luogo dove doveva avvenire l'incontro tra la produzione e il consumo. E non sarà mai abbastanza ricordato che la produzione non è più rappresentata dai produttori, bensì dai commercianti all'ingrosso, anche se possono assumere il nome di organizzazione di produttori; ugualmente, il consumo non è rappresentato dai consumatori, ma dai commercianti al minuto. Il luogo di incontro non poteva che essere il tradizionale mercato, strutturalmente modernizzato e capace di ricevere e conservare giornalmente migliaia di quintali di merce deperibile.

Abbiamo già visto che la legge del 1903, riportata nel testo unico del 1925, dava ai Comuni la facoltà ed il diritto di gestire mercati pubblici, ed essi se ne sono avvalsi per costruire ed organizzare i mercati, onde il decreto-legge 21 agosto 1937 sulla disciplina dei mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli non fece che regolamentare una realtà già in atto, tenendo conto delle trasformazioni che erano intervenute nello sviluppo dell'attività commerciale.

Onorevoli colleghi, è necessario che voi abbiate sott'occhio questo decreto-legge 21 agosto 1937, almeno per quanto attiene al

punto centrale della nostra discussione. L'articolo 1 dispone: « I pubblici mercati per la compra-vendita all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli sono regolati dalle norme generali del presente decreto, ferme restando le disposizioni di carattere igienico-sanitarie ». E l'articolo 3, cui potrebbe corrispondere l'articolo 5 del disegno di legge del quale discutiamo, dispone: « I pubblici mercati all'ingrosso debbono essere posti sotto la diretta sorveglianza dei comuni », elencando poi i compiti dei Comuni. E al secondo comma lo stesso articolo 3 dispone: « I Comuni possono » (non debbono) « provvedere direttamente all'impianto del mercato, alla gestione e ai servizi generali del mercato stesso, cioè al mantenimento degli impianti ed ai servizi di facchinaggio, di pesa, di sosta e conservazione delle merci, costituendo all'uopo una o più aziende speciali; se i Comuni non provvedono direttamente a quanto indicato nel comma precedente, essi possono affidare tale compito ad enti costituiti dalle categorie interessati all'attività dei mercati ».

Su questa norma di legge vi è stata molta confusione di interpretazioni e di applicazione. Molti Comuni, collegando la legge del 1937 a quella del 1925, ne hanno dedotto che la facoltà concessa ai Comuni di istituire mercati all'ingrosso per i prodotti ortofrutticoli, prevista dall'articolo 3 dalla legge del 1937 con la caratteristica della privativa di cui all'articolo 1 della legge del 1925, significava che potesse vietarsi il commercio all'ingrosso fuori dei mercati e, in applicazione di tale principio, il commercio all'ingrosso venne riservato in esclusiva ai grossisti, che si erano accaparrati il diritto di entrare nel mercato. A questo proposito occorre ricordare che la legge del 1937, all'articolo 7, dispone che sono ammessi a vendere, senza limitazioni di numero, i produttori, le cooperative, i consorzi di produttori, i commercianti grossisti; ed al successivo articolo 8 si dispone che sono ammessi ad effettuare acquisti nei mercati, senza limitazione di numero, i commercianti all'ingrosso, i dettaglianti, eccetera.

Nella realtà però, anche per l'insufficienza di spazio, il numero degli operatori ammessi a vendere nei mercati non fu illimitato, e così solo taluni operatori, e per tali s'intendono i non produttori diretti, conquistarono in realtà i mercati. Dice l'assessore all'Annona del comune di Milano, il socialdemocratico Spalla, che in realtà non si è mai verificato un caso, almeno a Milano, di un produttore che abbia chiesto di entrare nel mercato e che abbia ricevuto dal Comune un rifiuto per ragioni di spazio.

Essendo io consigliere comunale a Milano ritengo che la circostanza corrisponda al vero; ma il problema non è questo, è invece quello a cui accennavo, che cioè il regime di privativa riconosciuto ai Comuni non costituisce divieto al commercio all'ingrosso fuori del mercato. Già il collega Zampieri ha ricordato una serie di decisioni del Consiglio di Stato, di cui ultima quella del 1948, che sono state sempre univoche nell'affermare che il diritto di privativa di cui si occupa l'articolo 1, al n. 11, del testo unico del 1925 importa solo divieto di tenere mercati pubblici, ma non importa divieto di compiere operazioni di vendita fuori del mercato, e tanto meno importa il diritto di imporre oneri finanziari a carico di coloro che operano fuori del mercato.

In tal senso il Consiglio di Stato si è espresso in modo costante ed univoco, salvo quella unica decisione, che il collega Zampieri ha ricordato, del 1946.

Diversa invece la situazione per quanto riguarda i mercati ittici. Il Governo, nel presentare il disegno di legge per la conversione, non si è neppure soffermato su questa diversa organizzazione tra mercati ortofrutticoli e mercati ittici. Mentre per il mercato ortofrutticolo l'istituzione del mercato era una facoltà per il Comune, per quanto riguarda i mercati ittici, la legge del 12 luglio 1938 faceva obbligo ai Comuni in essa specificati, di organizzare i mercati all'ingrosso e precisamente all'articolo 3 stabiliva che nei Comuni dove è organizzato il mercato all'ingrosso del pesce è fatto obbligo di vendere pesce nel mercato, e che quindi era vietato il commercio fuori del mercato, a differenza di quanto

era disposto invece per i prodotti ortofrutticoli.

Per le carni non esiste regolamentazione se non per quanto attiene alla macellazione, alla sorveglianza sanitaria e alla indicazione delle denominazioni.

Era dunque in atto un sistema che in genere, per i prodotti alimentari soggetti alla regolamentazione del decreto-legge, prevedeva già libertà del commercio all'ingrosso per i prodotti ortofrutticoli e per la carne, e il vincolo per quanto riguarda l'organizzazione del pesce.

Cosicchè cade in errore, a mio giudizio, la maggioranza della Commissione industria e commercio quando afferma, senza fare questa distinzione, che sotto l'aspetto organizzativo, i Comuni andavano da tempo esercitando un'esclusiva sui mercati all'ingrosso; pare a me che in tal caso si debba parlare non dico di malafede, ma di equivoco, perchè non vi è alcun obbligo dei rivenditori di rifornirsi ai mercati all'ingrosso del proprio fabbisogno.

L'affermazione della maggioranza è stata certamente voluta, al fine di accreditare la esistenza di uno stato di fatto diverso dalla realtà, allo scopo di falsare l'obiettivo che si voleva colpire, per meglio colpirlo.

Questo aspetto della questione è stato messo chiaramente in luce dall'assessore all'Annona del comune di Milano, nel discorso pronunciato al Consiglio comunale di Milano il 30 ottobre scorso (discorso pubblicato nei «Documenti della città di Milano»). E voi sapete, onorevoli colleghi, che l'assessore Spalla del comune di Milano è uomo particolarmente legato alla maggioranza governativa, legato all'onorevole Saragat e quindi certo non sospetto di tendenze collettiviste. Ma proseguiamo nel discorso.

Abbiamo visto quale fosse in realtà il precetto della legge in tema di mercati all'ingrosso; assai diverso da quello che si vuole far apparire oggi dalla maggioranza democratico-cristiana. Ma, finita la seconda guerra mondiale, passato il periodo dell'immediato dopoguerra, quando i Comuni (è bene ricordarlo) e non i privati, nè tanto meno le organizzazioni dei produttori, salvarono dalla fame le popolazioni delle nostre città, ebbe inizio la sorda lotta degli speculatori contro i Comuni. E vale la pena di ricordare alcune tappe di quella lotta, per dimostrare come l'appetito, non dei produttori agricoli, ma dei monopolizzatori del commercio all'ingrosso, sia andato crescendo.

Cominciò ad impostare la lotta il Ministro dell'industria e del commercio, Lombardo, quando il 22 ottobre 1948, rispondendo ad un'interrogazione dell'onorevole Alessandro Scotti, scriveva prospettando la necessità della semplificazione delle norme che regolano i mercati ortofrutticoli e l'eliminazione di quelle che inceppavano il funzionamento del mercato, senza peraltro specificare quali fossero queste norme, e senza proporre alcun rimedio.

Sappiamo bene anche noi che in alcuni Comuni si erano adottate norme restrittive. L'onorevole Menghi ci ha ricordato qui poco fa la clamorosa evasione del comune di Roma, non certo amministrato da forze popolari. Ma comunque dobbiamo riconoscere che in alcuni Comuni si è venuta istituendo una pratica in contrasto con la volontà della legge. Diceva allora il ministro Lombardo che tutto questo era frutto di una errata interpretazione data a suo tempo alla legge 11 aprile 1938.

In questa situazione era facile per il Governo eliminare questi difetti, imponendo ai Comuni la stretta osservanza della legge. Ma il Governo di allora — quando la Democrazia Cristiana aveva la maggioranza assoluta in Parlamento — si guardò bene dall'usare del suo potere per proporre l'eliminazione dei difetti accertati. Bastava richiamare i Comuni all'esatta interpretazione della legge in vigore ed alla revisione dei regolamenti non conformi alla lettera ed allo spirito della legge, per ottenere i risultati che ci si voleva proporre.

Ma il fatto è che non era questo il risultato cui miravano coloro che controllavano il commercio all'ingrosso delle derrate alimentari, nel nostro Paese, e così non si fece nulla. Non si fece nulla nel 1948 perchè

non si voleva pregiudicare la possibilità di varare questa legge.

Il secondo più sostanziale tentativo di smantellare l'organizzazione comunale si ebbe da parte dell'onorevole Scelba e del suo Ministro dell'industria e del commercio, onorevole Campilli, colla presentazione alla Camera del disegno di legge n. 2903 del 28 agosto 1952, con il quale, « premesso » (e mi permetto di richiamare su questo « premesso » l'attenzione dei colleghi) « che è noto che all'estero » (ma di quale " estero " si tratti non è specificato) « sotto l'impulso delle nuove esigenze, i mercati hanno assunto la struttura di grandi imprese organizzate su potentissime basi finanziarie e tecniche », si proponeva di introdurre nell'ordinamento vigente, alcuni « prudenti » (notate bene il termine usato allora dall'onorevole Scelba) « ritocchi, che senza alterarne le linee fondamentali, serviranno a rendere possibile l'utilizzazione di nuove risorse finanziarie e tecniche, e a consentire una maggiore libertà nella circolazione dei prodotti ortofrutticoli ».

Occorrono commenti a questo disegno di legge presentato dal Governo Scelba? Esso era perfettamente nello spirito del Governo Scelba, tutore ancora timido ed inesperto, in confronto a quello dell'onorevole Fanfani, delle grandi imprese organizzate su potentissime basi finanziarie e tecniche.

L'articolo primo di quel disegno di legge iniziava: « I mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli sono istituiti dai Comuni o » — e vi prego di ricordare questa " o " — « dalle Camere di commercio eccetera ». Se l'iniziativa dell'istituzione del mercato fosse stata presa dalla Camera di commercio, era data facoltà al Comune di decidere, entro due mesi dalla pubblicazione della relativa deliberazione, di partecipare all'iniziativa in consorzio con la Camera e di proporre il regolamento del consorzio stesso. E l'articolo 4 riconosceva che l'ente che istituisce il mercato può provvedere direttamente alla gestione dello stesso, ovvero affidarla a consorzi costituiti da produttori e commercianti all'ingrosso nel settore ortofrutticolo.

Non trovate, onorevoli colleghi, in questo disegno di legge del Governo Scelba la matrice del decreto-legge che noi stiamo esaminando? Il disegno di legge del Governo Scelba non fece un passo avanti, ma segnò la via che sarebbe stata percorsa.

E neppure il disegno di legge n. 460 presentato dal Governo Pella e dal suo Ministro dell'industria, onorevole Malvestiti, il 3 dicembre 1953, potè percorrere il suo *iter* parlamentare perchè trovò nei Comuni, strenui difensori di quel tanto di autonomia comunale che ancora resta, degli oppositori accaniti, e giustamente accaniti. E intanto sempre nulla si faceva per eliminare i difetti che secondo il ministro Lombardo inceppavano il funzionamento dei mercati.

Nel 1956 — quarto atto di questa vicenda — il ministro Cortese tentò di riprendere il problema, forte dell'alleanza che si era venuta formando tra la Confindustria, la Confagricoltura e la Confcommercio, presentando al Consiglio dei ministri un progetto che però non venne mai trasmesso al Parlamento, ma in cui veniva per la prima volta sostituita la « o » con la « e », con il risultato di togliere ai Comuni ogni libertà di iniziativa. Stabiliva infatti l'articolo 3 del disegno di legge Cortese, mai peraltro venuto al Parlamento, l'obbligo di concedere la gestione del mercato ortofrutticolo ai Comuni e alle Camere di commercio insieme. La protesta dei Comuni fu immediata e il disegno di legge restò nel limbo. Ma già si erano poste tutte le premesse per il colpo di forza che doveva investire non soltanto il settore ortofrutticolo, cui si riferivano i disegni di legge Scelba, Pella e Cortese, ma anche tutti gli altri settori. I grossi speculatori, e con essi la Federazione dei consorzi agrari, aspettavano da anni di fare man bassa dei patrimoni comunali ed erano, come si è dimostrato, impazienti ma non sufficientemente potenti. Essi aspettavano il loro uomo e il momento propizio. L'uomo fu l'onorevole Fanfani e il momento venne nel settembre del 1958.

Si è cominciato col creare la psicosi del « tutto aumenta » e non c'è di meglio che le voci allarmistiche volutamente messe in

circolazione per creare una potente spinta agli aumenti, aumenti che — si noti — si sono verificati in quasi tutti i settori merceologici, soprattutto nella vendita al dettaglio. Su questa spinta all'aumento, nella quale i Comuni non c'entrano per nulla, si è inserito un avvenimento particolare. Per effetto del decreto catenaccio del marzo 1958, che liberava l'importazione del burro, abbiamo visto questo elemento fondamentale, soprattutto per le popolazioni del Nord d'Italia, salire, salire vertiginosamente fino a toccare all'ingrosso la quota di lire 1.500 al chilogrammo. E se questo fenomeno non ha, almeno nelle grandi città come Milano, trascinato il prezzo del latte al consumo, ciò è merito dell'amministrazione comunale che ha sopportato la perdita derivante dal maggior costo del latte alla produzione.

L'aumento del burro, causato da un provvedimento errato del Governo — e definirlo errato è indubbiamente termine troppo dolce — ha giustamente scatenato un profondo risentimento nella massa dei consumatori che non può evidentemente valutare cause ed effetti ma si limita a constatare che il salario reale cala nella stessa misura in cui aumenta il costo della vita. E così il Governo sollecitato da quelle grandi imprese organizzate su potentissima base finanziaria e tecnica di cui parlavano le relazioni Campilli e Malvestiti, ha ritenuto giunto il momento tanto sospirato per scaricare sui Comuni la responsabilità dell'aumentato costo della vita e trovare cioè nei Comuni il capro espiatorio di una errata politica economica ed insieme espropriare i Comuni del loro patrimonio per cederlo alle organizzazioni potentissime finanziariamente e tecnicamente operanti, secondo la dizione dell'articolo 5 del disegno di legge in esame, nei settori della produzione, del commercio e della lavorazione dei prodotti stessi.

Era il momento opportuno; l'opinione pubblica reclamava provvedimenti contro il caro-vita ed il Governo alzò il dito indice accusatore contro i Comuni non contro gli speculatori e colpì i Comuni col decreto-legge del 17 ottobre. Fu un vero e proprio colpo di forza per operare il quale il Governo non esitò a calpestare la Costituzione, il buon senso e gli interessi dei Comuni. Una lotta iniziata, come abbiamo dimostrato, nel 1948 si è conclusa dopo 10 anni con un decreto-legge la cui sola giustificazione sarebbe la straordinaria urgenza. Credete, onorevoli colleghi, democristiani, dopo quanto vi ho documentato, che esistesse veramente la straordinaria urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione?

Ci troviamo di fronte ad un fatto politico di estrema gravità, gravità che il collega Parri ha già messo in luce in tutti i suoi aspetti presenti e futuri. Non vi è alcuna straordinaria urgenza. E ciò è tanto vero che due giorni prima dell'emanazione del decreto-legge 17 ottobre, due senatori di parte vostra, i senatori Corbellini e Giraudo, non ultimi venuti in questa Assemblea e nel vostro partito, presentavano un disegno di legge relativo alla riforma del testo unico 15 ottobre 1925 di cui ho già parlato e nel quale si trovano tra i servizi che i Comuni possono assumere direttamente proprio i mercati pubblici. Due giorni prima che il Governo presentasse quel decreto-legge! Questo vuol dire che neanche la vostra parte era convinta del fatto straordinario, dell'urgenza e necessità di questo decreto-legge. Se voi, onorevoli colleghi Corbellini e Giraudo, voterete la conversione in legge 17 ottobre, chi potrà mai più prendere sul serio le vostre proposte? Anche con il vostro voto e con quello dei colleghi tutti che attraverso la loro attività di consiglieri comunali hanno potuto accertare che non sono i mercati all'ingrosso la principale causa dell'aumento del costo della vita, questa legge non deve passare. E a voi colleghi di parte social-democratica posso solo ripetere quanto disse il Sindaco di Milano e quanto scrisse il suo assessore all'annona Spalla: «Col decreto-legge 17 ottobre 1937 si è proceduto ad una vera spoliazione dei comuni di prerogative che nemmeno il fascismo col suo deprecato centralismo burocratico aveva osato toccare». Non siamo solo noi socialisti, non sono solo i compagni comunisti a dire queste cose. (*Interruzione del senatore Montagnani Ma-*

relli). Ho già detto che noi socialisti non difendiamo la situazione attuale che esiste nei mercati all'ingrosso; sappiamo, lo abbiamo ripetuto più volte, che i regolamenti dei mercati all'ingrosso devono essere modificati, che la libertà del commercio fuori del mercato, almeno per quanto riguarda i prodotti ortofrutticoli, deve essere riconosciuta e garantita; che non possono, non devono essere percepite somme non giustificate da servizi effettivamente resi, che devono essere favorite le cooperative tra produttori e tra consumatori. Ma a questo scopo il decreto-legge 1937 non serve.

FERRARI AGGRADI, *Ministro dell'agricoltura e delle foreste*. Senatore Banfi, il nostro decreto-legge ha voluto proprio dare una soluzione a questi problemi e l'ha data in modo concreto.

BANFI. Onorevole Ferrari Aggradi, lei sa perfettamente che ogni anno nel mese di ottobre-novembre per la congiuntura nei prodotti ortofrutticoli si ha normalmente una flessione. Ora la flessione leggerissima che c'è stata in alcuni prodotti è la solita che si ripete ogni anno, nè più nè meno.

FERRARI AGGRADI, *Ministro dell'agricoltura e delle foreste*. Non mi riferivo a questo. Lei ha ricordato alcuni problemi dicendo che la legge non li ha risolti. Io ho detto che la legge questi problemi ha affrontato e risolto. Rilegga per cortesia le ultime dieci righe della relazione ministeriale.

BANFI. Non è affatto esatto quanto lei dice, perchè la legge vuole altre cose, la legge vuole la cessione da parte dei Comuni alle organizzazioni dei produttori, perfettamente individuate, dei mercati. Questo non vogliamo, perchè solo i Comuni sono in grado di esercitare l'opera di vigilanza e di controllo. Vedete, qualche volta, anzi molto spesso, la maggioranza governativa accusa noi di demagogia: può anche aver ragione qualche volta, ma è vera anche la vecchia massima del fuscello e della trave.

Se questo decreto-legge è diretto a favorire l'incontro tra la produzione ed il consumo, esso è del tutto demagogico e dagli accenni che si cominciano a sentire, dal fatto che il regolamento prevederebbe la messa all'asta dei posteggi, si può prevedere tutto quanto può venire in seguito. Comunque è certo che i lavoratori non ne trarranno alcun beneficio.

Se invece il Governo si proponeva di colpire l'autonomia dei Comuni in un settore vitale, esso ha pienamente raggiunto lo scopo, ma esso lo deve dire, non può affermare una cosa e farne un'altra. Io spero di aver dimostrato quanto mi ero proposto di dimostrare e cioè che il Governo ha creato una realtà di comodo per interpretare a suo comodo i fatti economici, allo scopo di giustificare un'urgenza che non c'era, tanto che di questo problema lo stesso Governo parla da oltre dieci anni, e tutto ciò al fine di favorire interessi in contrasto con quelli demagogicamente indicati.

Altri compagni e colleghi vi illustreranno i problemi economici e i problemi legislativi di questo decreto che uno studente di quarto anno della Facoltà di giurisprudenza avrebbe forse congegnato meglio dal punto di vista tecnico. (*Interruzione del senatore Varaldo*). Per dimostrare anche questo, onorevole collega Varaldo, vi ricordo che il decreto è entrato in vigore il 17 ottobre e che già il ministro Bo ha dovuto mandare ai Prefetti ed alle Camere di commercio una circolare interpretativa per quanto riguarda i consorzi e la notizia è pubblicata sul giornale « Il Corriere lombardo » organo ufficiale dell'Unione dei commercianti di cui è vice Presidente, come ben sapete, l'onorevole Origlia, vostro collega. Quindi, subito dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, già il Governo ha dovuto emanare delle circolari interpretative. Che questa sia una legge ben fatta, dal punto di vista tecnico, veramente ho molti dubbi.

Ma io mi auguro che non ci sia bisogno di altre circolari interpretative e che l'Assemblea, nella sua maggioranza, voglia re-

spingere la conversione in legge del decreto del 17 ottobre; e non mi addentro nell'esame del decreto-legge poichè mi auguro appunto che non si debba passare agli articoli. Se lo dovessi fare potrei facilmente dimostrare come esso non risponda al fine dichiarato e come esso dimostri chiaramente la fretta con cui è stato elaborato. Fretta? Precipitazione piuttosto, ma il Governo non poteva perdere la preziosa occasione offerta dall'aumento del burro col quale, lo ripeto, i mercati comunali non c'entravano nulla, per portare a compimento un'operazione in grande stile, perseguita con tenacia decennale dai monopolisti del settore alimentare che hanno trovato nell'onorevole Bonomi il loro sostegno politico. Occorreva fare presto, cogliere il momento favorevole e così si è abborracciato un decreto-legge che ogni uomo di legge dovrebbe respingere. E ci sono pure nel Governo numerosi e valenti docenti universitari! Resta tuttavia, onorevoli colleghi, il problema di tutelare i consumatori, i lavoratori, i salari reali. Noi abbiamo già fatto proposte in questo senso ed altre specifiche ne faremo. Non pregiudicate il futuro con una legge che suona offesa alla Costituzione e ai Comuni e costituisce una presa in giro per i consumatori italiani la cui stragrande maggioranza è costituita da lavoratori ai quali deve essere garantito il valore reale del salario già tanto insufficiente ed inadeguato alla fatica quotidiana. (*Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Per lo svolgimento di una interpellanza

ALBERTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALBERTI. Signor Presidente, chiedo che sia sollecitato lo svolgimento dell'interpellanza del senatore Gatto, interpellanza che reca anche la mia firma, concernente l'andamento dell'epidemia poliomielitica (87). Credo che la discussione, quanto mai opportuna in questo momento, non richiederà molto tempo.

PRESIDENTE. La Presidenza comunicherà la sua richiesta al Ministro della sanità.

Annunzio di interpellanza

PRESIDENTE. Si dia lettura della interpellanza pervenuta alla Presidenza.

GRANZOTTO BASSO, *Segretario*:

Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno, con riferimento: 1) al sequestro del settimanale « Italia Domani », n. 2, per la pubblicazione di un noto nudo del pittore Modigliani esposto alla nota manifestazione artistica milanese, in seguito a rapporto della Questura di Genova; 2) al sequestro del settimanale « Il Borghese » per la pubblicazione di una cartolina fotografica della nota attrice Marisa Allasio, cartolina del resto da tempo in libera vendita, in seguito a rapporto della Questura di Genova, per conoscere: 1) le istruzioni particolari che in merito sono state diramate alle Questure della Repubblica; 2) poichè il primo settimanale viene redatto, stampato e diffuso a Roma ed il secondo redatto, stampato e diffuso a Milano, i periodici stessi hanno subìto l'esame da parte delle rispettive competenti Procure della Repubblica, nonchè quello delle Questure e Procure di tutta Italia, come spiegano il fenomeno genovese; 3) se e quali provvedimenti intendano proporre affinchè pretese e manifestamente infondate velleità moralistiche non siano strumento consapevole o inconsapevole di violazione del diritto di libertà di stampa (91).

NENCIONI

Annunzio di interrogazioni

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

GRANZOTTO BASSO, *Segretario*:

Al Ministro dei lavori pubblici, con riferimento alla situazione del fronte-mare di Bellaria, che si sintetizza nel seguente schema: 1) 900 metri di lungomare distrutto; 2) ordine di sgombero del fronte-mare costituito da circa 100 fabbricati e 7.000 vani; 3) pericolo incombente sulla vita dei cittadini e sull'avvenire della città, per conoscere quali provvedimenti siano in atto per ovviare con urgenza alle elementari esigenze della popolazione e quali opere intenda porre in essere per ristabilire la normalità (215).

FRANZA, NENCIONI

Al Ministro della difesa, per conoscere se quanto lamentato dalla stampa d'informazione, circa la disfunzione delle strutture di assistenza alla navigazione aerea sul territorio nazionale, corrisponda alla realtà, e quali provvedimenti urgenti intenda prendere perchè tale ombra che incombe sugli interessi aeronautici italiani sia fugata (216).

NENCIONI

Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste ed al Commissario per il turismo, per conoscere quanto si crede fare per lo sviluppo agricolo e turistico della zona del Pollino. Dopo la settima festa nazionale della montagna, celebrata nell'agosto 1958, con l'inaugurazione di un rifugio e le molte rosee promesse di un avvenire agricolo e turistico, si è in attesa da quanti vivono penosamente in quei luoghi, di sapere le provvidenze che saranno attuate con sollecitudine.

L'interrogante chiede inoltre di conoscere chi prenderà cura delle due palazzine rifugio e dei 13 chilometri di strada rotabile costruiti dalla forestale ed a chi è affidata la manutenzione della strada che, essendo senza efficienti opere di consolidamento, ha bisogno di un attivo e permanente controllo, sin da ora, per evitare che l'inverno alle porte possa distruggere quanto è stato fatto (217).

CERABONA

Al Ministro dell'interno, per conoscere i motivi dello scioglimento del Consiglio comunale di Venezia nel momento stesso in cui si profilava già in termini concreti la possibilità di un accordo generale tra tutti i Gruppi consiliari per la costituzione di una Giunta di unione cittadina. E per avere assicurazioni che, in osservanza della legge, le elezioni saranno indette entro 3 mesi dalla nomina del Commissario prefettizio (218).

GIANQUINTO, GIACOMETTI

Ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, per conoscere se non ritengano opportuno dare disposizioni affinchè la Federazione nazionale cassa mutua malattia coltivatori diretti stanzi un fondo adeguato da assegnare alle singole Casse mutue comunali allo scopo di consentire la vaccinazione antipoliomielitica per i figli dei coltivatori diretti che abbiano da tre mesi a 10 anni di età (219).

MAMMUCARI

Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta

Al Ministro delle finanze, per sapere se risponde a verità la notizia pubblicata da un giornale finanziario secondo la quale il Ministero delle finanze avrebbe inviato agli Uffici del Registro « istruzioni riservate » per invitarli ad ignorare la sentenza della Suprema Corte di cassazione del 27 marzo 1958 che ha stabilito l'esatta interpretazione dell'articolo 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408, relativa alle facilitazioni fiscali da applicare nel sottoporre ad imposta gli atti di acquisto di case non di lusso di nuova costruzione. Se è vero inoltre che la Direzione generale delle tasse avrebbe convocato a Roma i 14 Ispettori compartimentali del Registro e fatto loro firmare un verbale con il

quale essi avrebbero preso atto che « la tesi della Finanza non può in alcun modo ritenersi modificata » per la sentenza della Cassazione e si sarebbero impegnati ad astenersi in « incontri del genere » dal formulare proposte di restituzione di tasse e dall'esprimere parere favorevole all'accoglimento di eventuali istanze di rimborso avanzate dagli aventi diritto. Se è vero altresì che, in conseguenza, nonostante la sentenza della Cassazione, gli Uffici del Registro continuano a interpretare l'articolo 17 della citata legge Tupini sottoponendo gli atti di trasferimento di case non di lusso alla registrazione con aliquota ridotta a metà anzichè al quarto di quella normale (2,50 per cento invece di 1,25 per cento) e passano ad archiviare le domande di rimborso giacenti. E, se tutto questo risulta vero, quale valore il Ministero delle finanze attribuisce ad una sentenza della Cassazione la quale stabilisce princìpi di applicazione di una legge che il Ministero dimostra di non voler attuare e come il Ministero stesso si possa ritenere in diritto di imporre ai funzionari il rifiuto di applicare una norma stabilita dal supremo organo giurisdizionale dello Stato. Se considera infine principio di buona amministrazione democratica costringere i cittadini ad adire le vie legali contro gli organi amministrativi dello Stato per rivendicare diritti riconosciuti dal supremo organo di giustizia col risultato che coloro che sono privi dei mezzi per farlo debbono rimanere sottoposti all'ingiustizia (453).

BUSONI

Al Presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno, per conoscere i motivi per i quali non si è ritenuto opportuno disporre la costruzione di un braccio stradale di circa 5 chilometri per collegare le borgate Chimento-Sottano e Palombara con la strada S. Giacomo d'Acri - S. Giorgio Albanese.

Detta opera è indispensabile non solo per valorizzare circa 600 piccole proprietà quanto per evitare l'esodo di quei contadini che, in questi ultimi anni, ha raggiunto punti impressionanti.

Si precisa che i comuni di Acri e di S. Giorgio Albanese hanno più volte insistito sulla necessità di detta strada e che il comune di Acri è disposto a far redigere il relativo progetto ed a fungere da stazione appaltante dei lavori (*Già interr. or. n. 2*) (454).

SPEZZANO

Al Presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno ed al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per sapere i motivi per i quali, a distanza di sei anni, non è stata ancora completata — nonostante una perizia suppletiva ed un nuovo finanziamento — la strada S. Giacomo di Acri - S. Giorgio Albanese (finanziata dalla Cassa del Mezzogiorno, stazione appaltante l'Opera Valorizzazione Sila) e quelli per i quali non sono stati ancora riparati i danni prodotti dall'alluvione dell'ottobre 1957.

Se non ritengano di dover intervenire al più presto sia per il completamento dei lavori sia per la riparazione dei danni per evitare l'aggravarsi dei danni stessi (*Già interr. or. n. 5*) (455).

SPEZZANO

Ai Ministri delle finanze e dei lavori pubblici, per sapere: 1) quali e quante pratiche relative all'applicazione della legge 4 dicembre 1956, n. 1377, sono state definite; 2) quali provvedimenti intendano prendere perchè la legge venga al più presto applicata senza altra perdita di tempo considerando che sono già passati invano 18 mesi (*Già interr. or. n. 15*) (456).

SPEZZANO

Al Presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno, per sapere i motivi per i quali la strada provinciale San Mauro-San Demetrio Corone-Acri non è stata ancora sistemata nonostante i relativi lavori figurino da tempo finanziati e nonostante siano stati iniziati una prima volta in occasione delle elezioni amministrative del 1956, e una seconda in occasione di quelle politiche del 1958.

Quali disposizioni intenda dare perchè finisca una buona volta il sistema degli inganni che, fra l'altro, è dannoso per l'erario dello Stato (*Già interr. or n. 138*) (457).

SPEZZANO

Al Ministro del tesoro, con riferimento alla domanda presentata al Ministro della difesa dall'ex maresciallo di pubblica sicurezza Di Vito Angelo di Angelo, per ottenere pensione privilegiata di servizio anzichè quella ordinaria ottenuta dal Ministero dell'interno, affinchè — essendo stato a suo tempo interessato dall'Amministrazione militare — si pronunci circa il diritto al trattamento richiesto (458).

NENCIONI

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere se è a conoscenza della situazione del personale della Gestione I.N.A.-Casa, situazione caratterizzata dal fatto che non vi è ancora un organico, uno stato giuridico, una prospettiva di carriera e ciò nonostante la permanenza, l'importanza, e la portata delle attività della Gestione I.N.A.-Casa;

se gli è noto che vi è personale assunto con contratto a termine, con contratto giornaliero, con contratto a fattura, privo di ogni forma di assicurazione e dei diritti che spettano ai dipendenti della Gestione I.N.A.-Casa nonostante prestino la loro attività con spirito di sacrificio e di abnegazione, a vantaggio della Gestione;

se gli consta che una parte del lavoro espletato nella Gestione è affidato a personale dell'I.N.A. e di vari Ministeri, che realizza il lavoro attraverso la effettuazione di orario straordinario;

se gli è noto che alla Gestione l'orario normale di lavoro del personale, calcolando anche l'orario straordinario, non è inferiore alle 10-11 ore giornaliere e ciò in assoluto contrasto con tutte le disposizioni di legge;

se ritiene necessario ed opportuno provvedere affinchè si dia una sistemazione organica, con relativo stato giuridico e prospettive di carriera, a tutto il personale della Gestione, ivi compreso quello con contratto giornaliero, a fattura, a termine, come più volte richiesto dai rappresentanti del personale, che deve tollerare una situazione inferiore a quella del personale dell'I.N.A.-Casa che pure presta la sua attività alla Gestione stessa (459).

MAMMUCARI

Ordine del giorno
per le sedute di venerdì 28 novembre 1958

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, venerdì 28 novembre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16 con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 1958, n. 937, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 17 ottobre 1958, recante norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici (177).

Le seduta è tolta (*ore 21,05*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore dell'Ufficio dei resoconti parlamentari