19.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 11 SETTEMBRE 1963

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE RESTIVO

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegni di legge (Discussione):			
Modificazioni in materia di imposta di registro sui trasferimenti immobiliari (378);		DELL'ANDRO, <i>Relatore</i>	949
Abrogazione dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 18 giugno 1945, n. 399 (379).	950	BISORI, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	949
PRESIDENTE	950	LA PENNA.	950
VICENTINI, <i>Relatore</i>	951, 955, 956	Nomina di un Commissario	945
RAFFAELLI.	952	Per lutti dei deputati Roberti, Cetrullo, Pajetta e Ferraris:	
SERVELLO	954	PRESIDENTE	945
MARTINELLI, <i>Ministro delle finanze</i>	956	Petizioni (Annunzio)	946
Disegno di legge (Seguito della discussione):			
Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964 (130).	960	La seduta comincia alle 10.	
PRESIDENTE	960	PASSONI, <i>Segretario</i> , legge il processo verbale della seduta del 26 luglio 1963.	
BREGANZE.	960	(È approvato).	
CACCIATORE	964	Nomina di Commissario.	
BOSCO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> 965, 975		PRESIDENTE. Informo che ho chiamato a far parte della Giunta del regolamento il deputato Restivo.	
BAVETTA	971	Per lutti dei deputati Roberti, Cetrullo, Pajetta e Ferraris.	
Proposta di legge costituzionale (Discussione):			
Senatori MAGLIANO GIUSEPPE ed altri: Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della regione «Molise» (260).	946	PRESIDENTE. Informo che durante l'aggiornamento dei lavori parlamentari i colleghi Giovanni Roberti e Aldo Cetrullo sono stati colpiti da grave lutto familiare: la perdita, rispettivamente, del padre e della madre.	
PRESIDENTE	946		
DELFINO	946		
ILLUMINATI	947		

È giunta ora la triste notizia che anche i colleghi Gian Carlo Pajetta e Giuseppe Ferraris hanno perduto, rispettivamente, la madre e il padre.

La Presidenza, anche a nome dell'Assemblea, invia le espressioni del più profondo cordoglio.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura dei sunti delle petizioni pervenute alla Presidenza.

PASSONI, *Segretario*, legge:

Della Rocca Rosario, da Roccadaspide (Salerno), chiede l'interpretazione autentica degli articoli 32 e 84 della legge 31 luglio 1954, n. 599 (9).

Il professore Preziosi Bartolomeo ed il dottor Corvino Alfredo, da Napoli, chiedono un provvedimento teso ad assicurare la perequazione delle pensioni del personale della scuola, già collocato a riposo, sulla base dello stipendio del personale in attività con eguale anzianità di servizio (10).

Cigliano Salvatore ed altri, da Napoli, chiedono modifiche alla legge 7 luglio 1959, n. 469, concernente norme integrative della legge 22 dicembre 1957, n. 1234 (11).

Il dottor Garritano Mario, da Genova, chiede il condono delle sanzioni disciplinari, ivi incluse quelle risolutive del rapporto di impiego, inflitte a dipendenti pubblici, magistrati e militari compresi (12).

Galvani Bruno, da Trieste, chiede il ripristino delle condizioni previdenziali ed assistenziali già esistenti nel territorio di Trieste (13).

Galvani Bruno, da Trieste, chiede un provvedimento teso a riconoscere la natura paramilitare dei servizi obbligatoriamente prestati, durante la seconda guerra mondiale, dai dipendenti civili del Ministero delle comunicazioni (14).

Il maestro Cavallaro Vincenzo, da Giarre, chiede l'interpretazione autentica dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 28 luglio 1961, n. 831, ai fini della perequazione delle pensioni del personale scolastico, direttivo e docente (15).

La signora Dragonetto Basso Esterina, da Torino, chiede modifiche all'articolo 52 della legge 31 dicembre 1961, n. 1406 (16).

PRESIDENTE. Le petizioni testé lette saranno trasmesse alle Commissioni competenti.

Discussione della proposta di legge costituzionale dei senatori Giuseppe Magliano ed altri: Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della regione « Molise ». (260).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Giuseppe Magliano, Lami Starnuti, Bellisario, Monni, Lussu, Mariotti, Angelo De Luca, Perna e Bergamasco, già approvata in prima deliberazione dal Senato: Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della regione « Molise ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare l'onorevole Delfino. Ne ha facoltà.

DELFINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo del Movimento sociale italiano deve precisare la sua posizione in merito a questa proposta di legge costituzionale, anche per le passate polemiche in argomento, che hanno investito l'atteggiamento del nostro gruppo.

Come l'Assemblea sa, noi siamo decisamente contrari alla istituzione dell'ente regione, e sin dalla prima legislatura abbiamo presentato una proposta di revisione costituzionale abrogativa del titolo V della Costituzione. Siamo contrari all'ente regione perché in linea politica lo riteniamo fattore di disgregazione dell'unità nazionale, e in linea economica non già strumento idoneo a eliminare squilibri economici, bensì, più o meno consapevolmente, ad accentuarli. Qui non siamo in sede di istituzione dell'ente regione, pertanto non ripeteremo quanto già detto a suo tempo: vi dovremo del resto tornare ampiamente nella malaugurata ipotesi che l'argomento dovesse essere posto all'ordine del giorno dell'Assemblea.

Si tratta, invece, oggi, di aggiungere all'elenco delle regioni che dovranno essere istituite, di cui all'articolo 131, la regione Molise. Sono stati adottati motivi di ordine storico, amministrativo ed economico che deporrebbero a favore. Ora, i motivi di ordine storico, nella misura in cui esistono, non possono che farci convinti della assurdità di questa divisione regionalistica italiana, perché se motivi per una autonomia vi sono nel Molise, io credo che ve ne siano in moltissime altre zone d'Italia. Lo stesso Abruzzo è Abruzzo, che non hanno una storia comune. Economicamente lo stesso Lazio appare una regione composita proprio dal punto di vista di quella che sarà la stru-

mentazione della programmazione economica. Questo ci conferma nella nostra opposizione alla istituzione delle regioni. Non vi è né vi è mai stata in Italia una storia comune delle venti regioni italiane. Non è possibile, con l'attuale configurazione amministrativa, arrivare domani a delle entità omogenee sulle quali basarsi per programmare e per amministrare meglio.

Se veniamo, poi, ai motivi di ordine amministrativo, dobbiamo dire che essi sono indubbiamente validi, ma che proprio perciò avrebbero dovuto suggerire già in passato provvedimenti atti ad eliminare determinate condizioni difficili in cui indubbiamente versano le popolazioni molisane.

Se veniamo, da ultimo, ai motivi di ordine economico, dobbiamo dire che non sarà questa inclusione della regione Molise nell'articolo 131 della Costituzione a risolvere tali problemi, che sono in oggi gravissimi. Si aggiunge all'elenco costituzionale una regione impoverita forse più di ogni altra, una regione nella quale in venti anni non si è riusciti a mettere a fuoco alcun grosso problema, una regione che è stata falciata dall'emigrazione, insieme con il mio Abruzzo, più di ogni altra. La perdita di popolazione, che ha portato anche alla riduzione della rappresentanza parlamentare, la fuga continuata dall'Abruzzo e dal Molise sono proprio la testimonianza del fallimento di una politica. Si poteva e si doveva intervenire economicamente in maniera intelligente. Non lo si è fatto in tutti questi anni, preoccupandosi di spendere miliardi e miliardi nella difesa arretrata di un tipo di economia che andava avanti per sovvenzioni e non per intima forza propria.

Oggi il Molise si trova in una condizione veramente disperata e non sappiamo se possa essere sufficiente elencarlo fra le regioni per risolverne i problemi.

Ecco, noi, nel momento in cui dichiariamo di non opporci a questa inclusione, e comunque ribadiamo la nostra opposizione alla istituzione dell'ente regione, vorremmo dire che non è sufficiente per il Molise risolvere in questo modo i suoi problemi. Noi non vorremmo che quella che è stata fino ad oggi la giustificazione, l'alibi per la mancata soluzione dei grandi problemi del Molise, divenisse d'ora in poi, l'ulteriore, ennesima illusione. Non è con una nuova burocrazia o con una più estesa burocrazia che si riesce a guarire i mali di una regione depressa. Occorrono provvedimenti speciali e straordinari in favore di queste zone. Io ho presentato nella prima seduta di questa legislatura una proposta di legge per

un piano straordinario di rinascita per l'Abruzzo e il Molise. È evidente che con l'approvazione di questa legge costituzionale, specialmente dopo la seconda deliberazione, quella mia proposta di legge perderà di validità per quanto si riferisce al Molise. Io mi auguro che i parlamentari molisani vogliano farsi anch'essi promotori di leggi di questo tipo da discutere insieme e da cercare di portare avanti insieme nell'interesse dell'Abruzzo e del Molise, sensibili tutti alle difficoltà e alla tragedia dell'Abruzzo e del Molise, difficoltà che anche come regioni divise e con le popolazioni amministrativamente divise permangono, e che insieme dobbiamo cercare di superare.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Illuminati. Ne ha facoltà.

ILLUMINATI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento si restringerà ad una dichiarazione di voto a nome del gruppo comunista.

La legge introduttiva nel testo costituzionale della regione Molise, che oggi viene riproposta all'attenzione della Camera, attende da troppo tempo l'approvazione del Parlamento. Non erano mancate le occasioni favorevoli, come all'epoca dell'Assemblea Costituente, come nel 1958, subito dopo l'entrata in vigore della legge che ha prorogato al 31 dicembre di quest'anno l'XI norma transitoria della Costituzione, come nel 1961, quando la proposta di legge Magliano fu approvata in prima deliberazione dai due rami del Parlamento.

Se per sottoporre la citata proposta di legge in seconda lettura all'approvazione del Senato e della Camera non si fosse atteso oltre due anni, il vizio di forma e di sostanza ravvisato nel suo articolo 2 (che avrebbe dovuto contenere anche la modificazione dell'articolo 57 della nostra Costituzione) si sarebbe potuto correggere prontamente ed il provvedimento sarebbe già giunto in porto. Le lungaggini che nella trascorsa legislatura hanno fatto naufragare la proposta di legge costituiscono una potente accusa alla democrazia cristiana, che nel Molise si è sempre presentata quale strenua assertrice dell'istituzione della nuova regione, mentre qui ha operato in senso assolutamente contrario l'iter del provvedimento si è così svolto a passi impercettibili, che lo hanno condotto al fallimento. Anche in questa occasione si è manifestata la politica bifronte, contraddittoria ed ingannatrice del partito di maggioranza relativa, che ha ostacolato la soluzione di un problema di vitale interesse per le popolazioni molisane, le quali, giustamente, si sono sentite beffate da una simile condotta

che compromette le loro prospettive di sviluppo e di progresso. Eppure non si tratta di soddisfare un puro e semplice desiderio d'isolamento o un orgoglio campanilistico, bensì di comprendere le necessità vitali di una popolazione che versa in condizioni di estrema povertà e di arretratezza, come ha ampiamente dimostrato l'indagine svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione e la miseria.

Nel Molise, neppure la Cassa per il mezzogiorno e il tanto decantato « miracolo economico » sono riusciti a potenziare l'industria, la quale conserva dimensioni scarsissime, limitata alla produzione di generi alimentari, come pastifici e frantoi per la molitura delle olive, di importanza esclusivamente locale. L'artigianato, fiorente nel passato, attualmente langue. L'agricoltura arretrata dà magri prodotti, insufficienti a soddisfare perfino la fame dei contadini, i quali — come recentemente ha scritto Alberto Cavallari sul *Corriere della sera* — mangiano ancora la pizza di granturco, perché il pane è considerato un dolce. Tale miserrima condizione determina il triste esodo migratorio della popolazione del Molise, che nel 1951 aveva 408.823 abitanti, mentre nel 1961 ne contava 358.052, cioè 58.771 in meno.

Non esagero, tenuto conto dell'incremento demografico naturale, se affermo che, in dieci anni, circa 600 mila cittadini hanno abbandonato la loro provincia per cercare lavoro in terra straniera. Lo spopolamento del Molise da solo oltrepassa i tre quinti di quello complessivo delle altre quattro province abruzzesi. Infatti, la popolazione totale delle province di Teramo, L'Aquila, Pescara e Chieti nel 1951 era di 1.277.207 unità, mentre col censimento del 1961 è scesa a 1.206.266, con una flessione di 70.941 abitanti.

Il Molise, pur essendo, con i suoi 4.449 chilometri quadrati di superficie, una delle province più estese d'Italia, subisce l'influsso negativo di una scarsa viabilità che ostacola i collegamenti tra i vari centri abitati.

L'insufficienza delle strade, che sono le stesse di secoli fa, è dovuta non solo alla natura del suolo — aspro, montagnoso, friabile per i profondi solchi di erosione scavati dai torrenti — ma soprattutto dallo scarso interessamento di tutti i governi italiani.

Assurda è la dipendenza dei molisani, per le loro molteplici necessità amministrative, da ben otto capoluoghi: Napoli, Benevento, Pescara, L'Aquila, Chieti, Ancona, Foggia e Bari.

Per farsi un'idea del disagio della popolazione basta considerare alcune distanze. Pescara, da cui i molisani dipendono per l'ispettorato compartimentale agrario, per la capitaneria di porto, per l'ufficio regionale del lavoro, per il servizio R.A.I.-TV., per l'ufficio compartimentale dei monopoli dello Stato, dista da Campobasso 200 chilometri; Bari, cui il Molise è legato per il comando militare di zona e per una parte del compartimento di polizia ferroviaria, dista da Campobasso oltre 260 chilometri; Chieti, in cui la popolazione molisana ha il comando della legione dei carabinieri e la soprintendenza alle antichità e belle arti, dista dal capoluogo molisano 227 chilometri. Più di 300 chilometri deve percorrere un molisano per sbrigare ad Ancona una pratica nell'ispettorato di zona delle guardie di pubblica sicurezza o della direzione marittima!

Queste enormi distanze, unitamente ad altre ragioni geografiche, storiche, etniche e perfino linguistiche, dimostrano quanto artificiosa sia la sua unione all'Abruzzo e come si imponga l'autonomia amministrativa per il Molise.

Gli abruzzesi riconoscono giusta la rivendicazione molisana e l'hanno dimostrato chiaramente con il voto favorevole espresso tramite i loro consigli comunali. D'altra parte, solo coloro che si ispirano alla concezione dello Stato accentratore sono contro una soluzione tanto rispondente alle aspirazioni secolari radicate nell'animo popolare e fatte proprie in maniera unitaria in ogni occasione da tutti i partiti.

Noi comunisti, convinti che la democrazia si realizza soprattutto andando concretamente incontro alle aspirazioni del popolo, il quale assai malvolentieri sopporta le coartazioni, siamo certi di rendere oggi ai molisani un buon servizio, e di contribuire alla creazione dello Stato democratico moderno.

Inoltre vediamo in questa legge la premessa costituzionale indispensabile per creare un ente regione, che, attraverso il decentramento di organi ed istituti, consentirà ai molisani non solo di conseguire l'agognata autonomia amministrativa, ma, mediante la partecipazione attiva delle masse popolari, dei contadini, degli operai e dei ceti medi, di realizzare quella programmazione economica democratica, che è la sola capace di porre rimedio ai gravi mali che oggi affliggono il Molise, con l'industrializzazione, il rinnovamento e la trasformazione dell'agricoltura, l'incremento della viabilità, il razionale sviluppo dei centri urbani, l'accrescimento dei

servizi sociali, la diffusione della cultura per mezzo dell'aumento delle scuole di ogni ordine e grado.

La terra che fu madre di Vincenzo Cuoco, di Gabriele Pepe, di Francesco D'Ovidio, di Antonio Cardarelli e di tanti altri uomini illustri, onore e vanto non solo del Molise ma dell'Italia tutta, avrà certamente un avvenire migliore se all'intelligente operosità dei suoi figli verrà offerto uno strumento che estende la democrazia e che assicura una larga ed efficace partecipazione popolare alla risoluzione dei problemi decisivi della vita sociale ed economica.

Ecco perché il gruppo comunista, il quale si è sempre battuto coerentemente per la realizzazione dell'ordinamento regionale, voterà a favore della proposta di legge costituzionale Magliano.

Il 31 dicembre 1963, termine ultimo per l'approvazione definitiva del provvedimento in favore del Molise, batte alle porte. Pertanto i partiti democratici dovranno comprendere che è impossibile indugiare oltre, se non si vuole perpetuare le sofferenze dei molisani.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

DELL'ANDRO, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in ordine alle ragioni sostanziali che militano a favore dell'autonomia regionale del Molise non ho che da rifarmi alla relazione scritta, sottolineando che l'aspirazione dei molisani trae origine da un movimento più che secolare, che si è mantenuto sempre vivo in una vasta ed impegnata tradizione culturale. A favore dell'autonomia regionale del Molise militano fondate e gravi ragioni storiche, amministrative ed economiche. Devo ricordare che l'Assemblea Costituente, pur avendo escluso nell'articolo 131 della Costituzione il Molise dall'elenco delle regioni autonome, dettò la norma XI delle disposizioni transitorie e finali proprio e solo in favore del Molise. Va ricordato che anche la IV disposizione transitoria fu dettata esclusivamente in relazione al Molise. D'altro canto, lo stesso Presidente della Camera, onorevole Leone, alla fine della passata legislatura rilevò che doveva registrarsi sul piano politico l'impegno unanime della Camera e del Senato per la realizzazione della regione autonoma del Molise.

È evidente che qui non stiamo discutendo in generale dell'istituto della regione. Ogni questione d'ordine generale deve pertanto esulare da questa sede. Dati dunque per risolti

i problemi attinenti all'istituto regionale in genere, ci permettiamo ricordare le ragioni, che risultano dalla relazione scritta, che militano a favore dell'autonomia regionale del Molise. Anche poco fa sono stati riconosciuti validi i motivi amministrativi che consigliano l'autonomia del Molise.

Il fatto che per il passato non si sia provveduto in proposito non può investire la responsabilità del vostro relatore di oggi.

I deputati della democrazia cristiana, dalla Costituente in poi, sono stati sempre a favore dell'autonomia regionale del Molise, non soltanto attraverso il voto in Commissione e in aula, ma anche con la attiva partecipazione a tutti i congressi e convegni nei quali il problema regionale molisano è stato agitato. Non credo, pertanto, che si possa rimproverare la democrazia cristiana di essere stata assente o d'aver agito in modo non univoco in ordine al problema in esame.

Concludo invitando la Camera ad approvare la proposta di legge nel testo già votato in prima deliberazione dal Senato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per l'interno.

BISORI, Sottosegretario di Stato per l'interno. Fin dalla seconda legislatura ebbi l'onore di seguire le iniziative dell'amico senatore Magliano tendenti a preparare e a disporre la distinzione della regione Abruzzi dalla regione Molise. Sempre ho rilevato l'unanimità dei vari gruppi nel favorire quelle iniziative. Sempre ho avuto l'onore di portare al Parlamento, da parte dei governi cui collaboravo, parere pienamente favorevole all'accoglimento delle varie proposte di legge Magliano.

Se al termine della terza legislatura la proposta di legge, già approvata in prima deliberazione dal Senato e dalla Camera, non poté divenir legge costituzionale, fu unicamente perché, appunto in prima lettura, si era cristallizzata una formula dell'articolo 2, concernente il numero dei senatori per la regione molisana, che collideva, o poteva sembrare che collidesse, con la formula che nel frattempo si era cristallizzata — pure in prima lettura e con l'accordo di tutti i gruppi — per la riforma del Senato e con l'indicazione del numero minimo di senatori spettante ad ogni regione. Così il disegno di legge costituzionale non poté divenir legge solo per un fatto non attribuibile alla volontà di alcuno e che si verificò anzi per il concorso delle volontà di tutti i gruppi, i quali avevano approvato in prima lettura sia una formula per l'istituzione della regione molisana, sia una formula per la riforma del Senato che non collimavano fra loro.

Il problema viene ora riproposto in questa legislatura; e ancora una volta ho l'onore di ripetere, come già disse al Senato nel luglio scorso il ministro Lucifredi, che il Governo è favorevole all'approvazione della proposta di legge costituzionale in esame.

PRESIDENTE. Passiamo agli articoli, identici nei testi del Senato e della Commissione.

Si dia lettura dell'articolo 1.

PASSONI, *Segretario*, legge:

« L'articolo 131 della Costituzione della Repubblica italiana è così modificato:

« Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;
Valle d'Aosta;
Lombardia;
Trentino-Alto Adige;
Veneto;
Friuli-Venezia Giulia;
Liguria;
Emilia-Romagna;
Toscana;
Umbria;
Marche;
Lazio;
Abruzzi;
Molise;
Campania;
Puglia;
Basilicata;
Calabria;
Sicilia;
Sardegna ».

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Si dia lettura dell'articolo 2.

PASSONI, *Segretario*, legge:

« L'articolo 57 della Costituzione della Repubblica italiana è così modificato:

« Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Il numero dei Senatori elettivi è di trecentoquindici.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

LA PENNA. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LA PENNA. Il gruppo democristiano voterà a favore della proposta di legge costituzionale Magliano.

È opportuno precisare, dopo le affermazioni dell'oratore comunista, che la democrazia cristiana è stata sempre favorevole al distacco del Molise dall'Abruzzo; tutte le proposte di legge in materia, dalla prima all'ultima, sono state presentate da democratici cristiani. Solo a causa di complicazioni legislative non dovute certamente all'atteggiamento della democrazia cristiana non si è potuto portare a compimento nella passata legislatura, come ha ricordato testé il sottosegretario Bisori, l'iter del provvedimento.

Perciò, signor Presidente, a lei che è stato il relatore di questa proposta di legge nella passata legislatura e che tanta passione e competenza ha profuso nel difendere il buon diritto delle popolazioni molisane, insieme con un rinnovato ringraziamento, rivolgo la preghiera di fare in modo che questa proposta di legge, su cui convergono favorevolmente tutti i gruppi parlamentari, si voti al più presto, in modo che la seconda lettura prevista per le leggi costituzionali possa aver luogo entro il 31 dicembre, data in cui scade la proroga dell'XI disposizione transitoria della Costituzione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 2.

(È approvato).

La proposta di legge costituzionale sarà votata a scrutinio segreto in altra seduta.

Discussione dei disegni di legge: Modificazioni in materia di imposta di registro sui trasferimenti immobiliari (378); Abrogazione dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 18 giugno 1945, n. 399 (379).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge: Modificazioni in materia di imposta di registro sui trasferimenti immobiliari; Abrogazione dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 18 giugno 1945, n. 399.

Come la Camera ricorda, la Commissione è stata autorizzata a riferire oralmente. Il relatore onorevole Vicentini ha facoltà di svolgere la sua relazione.

VICENTINI, *Relatore*. Il disegno di legge n. 378, nella stesura originaria, portava i seguenti provvedimenti: aumento dal 4 al 7 per cento per i trasferimenti immobiliari; nel caso che il trasferimento avvenisse entro tre anni dall'ultimo trasferimento trascritto l'aliquota del 7 per cento doveva ridursi di un quarto, fino a concorrenza del valore fissato nel trasferimento precedente; per il trasferimento di immobili situati all'estero l'aliquota era dell'1 per cento. Per le compravendite di case di nuova costruzione di carattere economico e popolare si aveva un aumento dal 2,50 al 3,50 per cento.

Nel corso della discussione svoltasi in Commissione finanze e tesoro il testo governativo è stato emendato. È stata prevista per i trasferimenti immobiliari di qualsiasi valore una aliquota che è passata dal 4 al 7,50 per cento. Questo per eliminare l'aumento dell'1 per cento previsto sui trasferimenti immobiliari riguardanti le case di carattere economico e popolari. Così operando, la Commissione ha ritenuto di non contraddire il parere espresso dalla Commissione bilancio, cioè che la somma reperita attraverso l'aumento dello 0,50 per cento coprisse (come effettivamente accade, secondo i calcoli effettuati) l'abolizione dell'aumento dell'1 per cento per i trasferimenti immobiliari riguardanti le case economiche e popolari.

Il provvedimento n. 379 riguarda l'imposta di registro per i mezzi motorizzati. *Bon gré mal gré*, non abbiamo niente da dire in quanto tutti i colleghi sanno che il reperimento di questi fondi serve per risolvere almeno in parte o almeno per avvicinare a soluzione il problema del conglobamento generale, indispensabile per dare alla parola « quiescenza », cioè quiete, un contenuto effettivo anche dal punto di vista economico oltre che morale per tutte le categorie di pensionati che hanno servito fedelmente lo Stato.

Nonostante l'accettazione di questo ineluttabile reperimento di 90 miliardi necessari per coprire l'aumento del 30 per cento delle pensioni in attesa dell'auspicato conglobamento, non possiamo non riaffermare alcuni principi.

Ancora una volta si ricorre all'imposizione indiretta, la più facile per reperire immediatamente fondi. Nella mia relazione orale sul bilancio delle finanze non ho accolto la contrapposizione aritmetica del peso, nella graduazione delle entrate del bilancio dello Stato, dell'imposizione diretta rispetto a quella indiretta. Il discorso ora ci porterebbe molto lontano, se volessimo individuare gli elementi che eventualmente hanno concorso a tenere

volutamente bassa l'imposizione diretta. Desidero però accennare che tutte le esenzioni dall'imposta immobiliare hanno favorito il ricostituirsi del patrimonio immobiliare nel nostro paese, contribuendo a risolvere un problema sociale riconosciuto grave per la nostra popolazione.

Detto questo, debbo anche affermare che naturalmente l'inasprimento della tassa di registro sui trasferimenti immobiliari avrà indubbiamente una ripercussione nel caroaffitti, come è stato accennato nella discussione svoltasi in Commissione, specialmente nei centri più popolosi del nostro paese. Ciò è confermato da una pubblicazione che l'amministrazione comunale di Torino ha inviato a tutti i colleghi. In effetti Torino è chiamata la seconda città meridionale, in quanto ha dato ospitalità e lavoro a 400 mila meridionali che vi si sono trasferiti in questi ultimi anni, creando ovviamente problemi di alloggio, di viabilità, di strutture igieniche che hanno destato tante preoccupazioni. Pertanto il provvedimento in oggetto forse contribuirà ad aggravare questi problemi per Milano, per Torino e in genere per le grandi città.

Secondo le risultanze del censimento del 1961, ormai l'Italia sta avvicinandosi, per quanto riguarda il problema della casa, all'*optimum* rappresentato da una camera per persona. Infatti dalle 758 camere per mille abitanti quali risultavano dal censimento del 1951, siamo passati a 936 camere per mille abitanti: quasi una camera per abitante. Pertanto non si dovrebbe parlare di caroaffitto. Viceversa se ne parla proprio in quei centri in cui è in atto una polarizzazione di emigrazione interna, che determina appunto questi squilibri. Pertanto anche questo aspetto non va sottaciuto.

Il ministro Martinelli è stato tanto diligente da offrirci la possibilità di conoscere, almeno in sintesi, le conclusioni dei lavori della Commissione per la riforma tributaria: un problema, questo, di grande portata, che non può essere risolto con un decreto, né tanto meno in breve spazio di tempo. Tuttavia in quel fascicolo abbiamo letto che l'imposta di registro costituisce proprio uno di quei balzelli che con il nuovo ordinamento dovrebbero scomparire dalla nostra legislazione tributaria.

Ora, aumentando il gettito di quel tributo, ovviamente creeremo maggiori difficoltà allorché ci accingeremo a riorganizzare tutta la nostra finanza.

GRILLI GIOVANNI. Il suo è un discorso da oppositore !

VICENTINI, *Relatore*. Non è un intervento da oppositore, ma un discorso logico. Come ho già avuto occasione di dire nella mia replica agli intervenuti nella discussione del bilancio del Ministero delle finanze, ritengo doveroso affermare questi principi, in attesa che si discuta il problema della revisione dell'intero ordinamento tributario.

Poiché questa nuova entrata ha per il bilancio dello Stato uno scopo eminentemente sociale, di riparazione economica e morale per coloro che hanno servito lodevolmente lo Stato, prego i colleghi di voler confortare con il loro voto favorevole i due disegni di legge nn. 378 e 379 nel testo redatto dalla Commissione finanze e tesoro.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Raffaelli. Ne ha facoltà.

RAFFAELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Governo ci presenta, come ha illustrato il relatore, due disegni di legge che stabiliscono aumenti di imposte sui trasferimenti immobiliari senza discriminazione alcuna, e sulla immatricolazione degli autoveicoli nuovi di tutti i tipi, per procurare maggiori entrate che, dice l'onorevole Vicentini, saranno dell'ordine di circa 70 miliardi (ma il calcolo è abbastanza difficile e quindi rimane un'ipotesi), entrate necessarie a fronteggiare le maggiori spese derivanti dal miglioramento del trattamento di pensione ai dipendenti dello Stato mediante la corresponsione di una integrazione temporanea pari al 30 per cento delle pensioni in atto, a decorrere dal 1° luglio 1963, in attesa dei provvedimenti sul « conglobamento ».

Ieri, in Commissione finanze e tesoro i deputati comunisti hanno proposto una serie di indicazioni e di emendamenti diretti ad attuare una diversa linea di politica fiscale, che abbandoni il ricorso ad imposizioni frammentarie prese sotto l'urgenza dello stato di necessità, come si è detto ieri, e che in sostanza continua quella pioggia di piccole (piccole ma non leggere in molti casi) imposte e balzelli di cui ha sofferto il sistema tributario negli ultimi anni, e di cui, principalmente, hanno sofferto i contribuenti e interi settori dell'attività economica. Le nostre proposte tendono ad impedire la ricerca di maggiori entrate sempre nel campo delle imposte indirette o sui servizi, e a indirizzare, al contrario, la ricerca nel settore delle imposte dirette, delle imposte sui grandi redditi societari e individuali, sui patrimoni, sui loro incrementi, a volte vertiginosi come avviene

sotto i nostri occhi e in modo indenne per le aree destinate alle costruzioni di case, le cosiddette aree fabbricabili.

Questi due disegni di legge, infatti, si muovono in un altro campo, stabilendo in modo indiscriminato un aumento dal 4 al 7 per cento, ieri elevato dalla maggioranza della Commissione al 7,50 per cento, sui trasferimenti immobiliari di qualsiasi valore, si tratti di grandi patrimoni o di una modesta casa, si tratti di una grande azienda agricola o di un piccolo podere.

Ieri si è affermato che niente è innovato in materia di piccola proprietà contadina rispetto alle disposizioni dell'articolo 28 del « piano verde »; io penso però (lo dico affinché il ministro faccia una doverosa precisazione) che le norme del « piano verde » siano operanti per gli acquisti, secondo la disciplina fiscale che riguarda la formazione della piccola proprietà contadina. Quindi, a mio parere, l'aliquota ora maggiorata colpisce tutti gli altri trasferimenti di terreni agricoli delle altre piccole e medie aziende, le quali possono non usufruire dei benefici previsti per la piccola proprietà contadina e che, tuttavia, non devono essere sottoposte a tassazione sui trasferimenti, ma, al contrario, richiederebbero incentivi e misure liberatrici sia da imposte sui trasferimenti, sia da imposte fondiarie.

La maggior parte dei trasferimenti colpiti con la nuova aliquota, trasferimenti immobiliari di qualsiasi valore di cui alla lettera a) del disegno di legge n. 378, riguardano l'acquisto di case di abitazione da parte dei cittadini per l'uso delle famiglie. Noi abbiamo osservato che l'aumento in questo momento non può non risolversi in un incentivo all'aumento del costo delle abitazioni in una situazione di aspra tensione del mercato degli alloggi non di lusso.

L'altra parte del disegno di legge n. 378 riguarda, come ho detto, i trasferimenti di fondi rustici al di fuori delle specifiche provvidenze previste dalle leggi sulla formazione della piccola proprietà contadina. In seguito all'accoglimento di una nostra richiesta rimane inalterato il regime tributario degli acquisti di case popolari, secondo la legge 2 luglio 1949, n. 408, ma ognuno di noi sa quanto poche siano le costruzioni di case popolari che fruiscono di questo trattamento tributario rispetto a quelle che sono oggetto normale di contrattazione e di acquisto.

Se è vero, come hanno precisato ieri in Commissione l'onorevole ministro Martinelli ed altri colleghi, che le ragioni dell'alto costo

delle case e quindi degli affitti, e le cause dei problemi drammatici che si pongono non solo nei centri più popolati, come oggi ha detto l'onorevole Vicentini, ma anche nei centri minori nei quali si è verificata una notevole immigrazione, sono ben altre che quelle fiscali (le abbiamo più volte indicate: soprattutto il costo delle aree e dei materiali), non vi è dubbio che questo provvedimento significa adesione e contributo del Governo alla linea ascendente dei costi.

La nostra opinione è che un aumento di questo tipo potesse essere apportato su certi trasferimenti e non su altri, escludendo tutti i beni indispensabili alle famiglie di lavoratori: case e terreni.

Il disegno di legge n. 379 istituisce una tassa sulle immatricolazioni degli autoveicoli nuovi, e anche qui di tutti gli autoveicoli, cioè motocicli, automobili, autocarri per il trasporto di merci di qualsiasi portata, autobus per il trasporto di persone. Noi abbiamo proposto di non istituire tassa alcuna, alta o piccola che sia, sui motocicli, in quanto questi sono i mezzi moderni di trasporto corrispondenti alla bicicletta di ieri. Perché dobbiamo istituire una tassa e non cercare invece di eliminare qualsiasi tassa su questi mezzi essenziali alla vita odierna di operai, di contadini, di quanti lavorano? Abbiamo proposto di non introdurre la tassa sugli autocarri e sugli autobus, perché ogni balzello nel settore si trasferisce inevitabilmente sul costo dei servizi o concorre ad aumentarlo a volte in misura assai maggiore dell'effettivo prelievo fiscale. La traslazione nel campo del trasporto di persone in concessione si riflette moltiplicata sugli utenti. Abbiamo insistito perché la tassa fosse applicata solo su un tipo di autoveicoli per il primo acquisto, cioè sulle autovetture, nella convinzione che questa imposta possa essere sopportata, e che comunque non abbia più ragione di essere l'esenzione. Ci è stato obiettato che, poiché l'imposta agisce sul mercato dei veicoli usati, era questa una buona ragione per introdurla anche per il primo acquisto. Ma la ragione fondamentale è quella che ci è stata detta e ripetuta: il Governo ha bisogno di fondi e ha respinto tutti gli emendamenti migliorativi proposti dal nostro gruppo. Direi che ha bisogno di fondi e soprattutto ha bisogno di non disturbare altre categorie di possessori di redditi, di non cercare altri cespiti di entrata. Noi non abbiamo proposto una riduzione globale delle nuove entrate: al contrario, abbiamo indicato e proposto un loro possibile aumento mediante il ricorso ad altri

tipi di imposta e abbiamo segnatamente proposto la modifica sia pure tenue del gettito dell'imposta sulle società, sia per la parte afferente al patrimonio, oggi colpito da una aliquota assai bassa, sia per la parte afferente al reddito.

Abbiamo più volte osservato, in questo settore, che la tassazione mediante l'aliquota sulle società e sulle obbligazioni non dà un gettito corrispondente all'aumento dei profitti, anche a quell'aumento dei profitti determinato da quei costi sociali e umani di cui ha parlato l'onorevole relatore (cioè il trasferimento giornaliero degli operai, l'immigrazione massiccia) e che le imposte sul reddito, e l'imposta sulle società in particolare, dovrebbero colpire.

Noi diciamo una volta per tutte che talune esigenze della società nazionale, come le spese per l'insediamento e per l'urbanizzazione, per la predisposizione dei servizi civili necessari nei nuovi aggregati urbani, e di servizi adeguati per le nuove necessità dei lavoratori e delle lavoratrici devono essere soddisfatte da maggiori prelievi fiscali che devono colpire i redditi di chi beneficia di questi trasferimenti, di chi trae vantaggio dalla sofferenza umana cui vanno incontro centinaia di migliaia di cittadini trasferendosi dal Mezzogiorno al nord, dai piccoli centri alle grandi città, sopportando estenuanti viaggi giornalieri per recarsi al lavoro.

Abbiamo anche aggiunto che altri settori potevano e possono essere individuati, per esempio quello di un nuovo assetto dell'imposta sui redditi da fabbricati, che oggi dà un gettito bassissimo, aggirantesi intorno agli 8 miliardi, e potrebbe darne invece uno ben maggiore, pur con abbattimenti totali e perpetui per i proprietari della casa di abitazione, con l'applicazione di aliquote progressive sui grandi patrimoni edilizi individuali e delle concentrazioni finanziarie rappresentate dalle società immobiliari.

Accogliendo le nostre proposte, avremmo avuto un gettito tale da permettere l'approvazione dei giusti emendamenti proposti dai colleghi Santi e Lama per il miglioramento del trattamento di pensione dei dipendenti dello Stato, al quale il relatore onorevole Vicentini ha detto essere collegata l'approvazione di questi due disegni di legge di carattere fiscale. Gli emendamenti Santi e Lama mirano a correggere un'impostazione assurda del disegno di legge di aumento del trattamento di quiescenza al personale statale, che li priva persino di un aumento sulla tredicesima mensilità, e tendono a consentire

la fissazione di un minimo miglioramento delle pensioni più basse, ad evitare che autino le sperequazioni. Noi abbiamo ritenuto e riteniamo giusti e legittimi questi emendamenti, necessari per rendere equa la legge.

Le nostre proposte di modifica di questi disegni di legge fiscali erano ispirate, quindi, a due esigenze: quella di un diverso indirizzo di politica tributaria, che non fosse, in attesa della necessaria riforma, un insieme di misure di controriforma; quella di reperire sufficienti entrate per garantire l'emanazione di una buona legge sul trattamento di quiescenza del personale dello Stato.

Il Governo ha respinto le proposte dai noi formulate ieri in Commissione: pertanto i provvedimenti in esame non possono trovare la nostra approvazione. Ci rendiamo conto dello stato di necessità nel quale non vi siete trovati voi come Governo, ma nel quale avete messo le Commissioni parlamentari e la nostra Assemblea, come ci rendiamo conto dell'urgenza dell'emanazione del provvedimento riguardante il personale statale. Non volendo pertanto offrire al Governo il pretesto per ritardare l'approvazione di tale provvedimento, il gruppo comunista, respingendo l'impostazione di politica tributaria che questi disegni di legge da voi presentati comportano, si astiene dal voto.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Servello. Ne ha facoltà.

SERVELLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, dobbiamo anzitutto dichiarare che questi due provvedimenti, essendo connessi con un provvedimento più ampio ed importante, quello sul miglioramento delle pensioni degli statali, che ha carattere finanziario e nel contempo carattere sociale, ci pongono in uno stato di particolare disagio, perché contrastano in linea di principio con la nostra impostazione di carattere generale che già nella decorsa legislatura abbiamo avuto occasione di illustrare parecchie volte, e cioè l'inopportunità di provvedimenti settoriali di carattere fiscale, quali sono stati già assunti dai precedenti governi con ritmo martellante, come una vera e propria pioggia che si è abbattuta sul contribuente italiano.

In linea di principio dovremmo dissentire senz'altro da questi due provvedimenti. Ci rendiamo conto tuttavia che senza la loro approvazione sarebbe difficile al Governo reperire un'adeguata copertura al provvedimento che riguarda una situazione estremamente critica, quale è quella dei pensionati dello Stato. Ci riserviamo di muovere le nostre critiche su quel provvedimento inadeguato

rispetto alle aspettative di tutte le categorie dei pensionati italiani. Il provvedimento in se stesso non soddisfa che parzialmente queste attese rispetto al crescente aumento del costo della vita, rispetto all'ormai veramente critica situazione dei pensionati di tutte le categorie, non soltanto di quelli statali. Tuttavia è un primo passo verso provvedimenti che, a nostro avviso, dovrebbero essere assunti con ben altra ampiezza e con ben altro senso di responsabilità di fronte a categorie benemerite. Nella fattispecie tuttavia ci permettiamo di osservare che i due provvedimenti in esame, pur avendo una loro spiegazione nella necessità di copertura del provvedimento per l'aumento delle pensioni agli statali, destano preoccupazioni.

Intanto per il provvedimento relativo alla tassa di registro sugli autoveicoli e sui motoveicoli la relazione ministeriale ad un certo punto osserva che non ha più motivo di sussistere un'esenzione come quella che è esistita fino ad oggi. È veramente strana una dichiarazione di questo genere, perché, se l'esenzione non ha ragione di sussistere oggi, probabilmente non aveva ragione di esistere fino a ieri o fino all'anno scorso. Evidentemente si vuole dare una spiegazione che non ha fondamento logico, perché questa esenzione di carattere fiscale era ispirata dall'intendimento di sviluppare nel nostro paese la motorizzazione. Ora la motorizzazione si è sviluppata, sì, ma non crediamo che a questo punto debbano prendersi provvedimenti atti a scoraggiarla. Quindi non è affatto vero che oggi non vi sia più alcuna ragione che legittimi un'esenzione fiscale che per tanti anni ha svolto la sua funzione.

D'altro canto, se vengono assunti provvedimenti che anziché incrementare la motorizzazione la scoraggiano, le entrate tributarie aumentano in questo caso, ma diminuiscono sotto altri profili e per altre voci. Quindi si tratta di realizzare il giusto equilibrio fra tutti questi interventi di carattere fiscale che denotano da parte del Governo una specie di smania di ritoccare tutte le aliquote e ogni tributo in tutte le direzioni possibili, perché ormai siamo giunti alla raschiatura del fondo del barile in materia di pressione fiscale.

Circa l'altro provvedimento, quello relativo all'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari, già sono state svolte qui osservazioni che riguardano soprattutto alcuni settori, tra cui quello della piccola proprietà contadina. In questa Assemblea da parte del Governo, in parecchie occasioni, sono stati presi impegni per l'incremento della attività

della piccola proprietà contadina. Noi siamo contrari a questo orientamento di carattere socialista, superato da ormai 80 anni dalla realtà economica non soltanto italiana ma mondiale. Il ritorno alla piccola proprietà contadina costituisce indubbiamente un anacronismo. Ma poiché il Governo di centro-sinistra, o meglio il Governo di aspettativa del centro-sinistra ritiene che si debba tornare alla piccola proprietà contadina anziché creare aziende agricole moderne capaci di rivedere i procedimenti produttivi e i costi, e di competere sul piano interno e internazionale in materia di produzione agricola, noi non vediamo perché si debba infierire anche su questo settore invece di esentarlo almeno fino ad un determinato valore.

Lo stesso dicasi per i trasferimenti immobiliari di case, che a nostro avviso entro un certo limite andavano esentati dall'aumento dell'imposta di registro.

MARTINELLI, *Ministro delle finanze*. Ella conosce il testo delle modificazioni introdotte in Commissione?

VICENTINI, *Relatore*. Onorevole Servello, l'articolo 2 è stato soppresso: pertanto non sono soggetti all'aumento dell'1 per cento i trasferimenti di immobili di carattere economico e popolare e quelli della piccola proprietà contadina.

SERVELLO. L'edilizia popolare non copre tutto il settore dell'edilizia non di lusso. Sarebbe stato forse meglio riferirsi ad un parametro massimo di valore, mettiamo cinque milioni, senza distinguere entro quel limite tra edilizia popolare ed edilizia strettamente di lusso, e modificando le aliquote da quella cifra in su. L'aver esentato dagli inasprimenti soltanto l'edilizia popolare non è un modo di risolvere il problema. Sappiamo che l'edilizia, che rappresenta in un certo modo il termometro dello sviluppo produttivo del nostro paese, attraversa in questo momento un periodo certamente non felice. Quindi, a nostro avviso, non si doveva infierire in tal modo su questo settore, trascurando di fare condizioni particolari a tutta una larga zona di costruzioni edilizie che pur non essendo di lusso non possono però ricomprendersi nella nozione di edilizia popolare.

Ma, oltre che nel merito, i provvedimenti non ci soddisfano perché con essi anche questo Governo-ponte, questo Governo a termine, dimostra di adottare un indirizzo di estrema frammentarietà nell'imposizione di tributi. Dispiace fare questo rilievo al ministro Martinelli che, più di una volta nella decorsa legislatura, come presidente della nostra Com-

missione, ebbe a deplorare questo sistema di provvedimenti tributari « a pioggia » che incidono su tutti i settori dei contribuenti italiani, anche i più poveri e modesti. È sperabile che questo indirizzo venga una buona volta abbandonato.

Comunque, poiché questo disegno di legge è connesso all'altro per il miglioramento delle pensioni, non possiamo certamente votare contro. Pertanto ci asterremo.

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore onorevole Vicentini.

VICENTINI, *Relatore*. Desidero fare soltanto due precisazioni. All'onorevole Servello devo dire che oggi verrà discusso nella nostra Commissione, in sede legislativa, il disegno di legge n. 377 riguardante le pensioni. Egli non era presente alla riunione di ieri, e potrà fare eventualmente le sue osservazioni oggi in Commissione, convocata alle ore 17.

Nella mia esposizione mi sono limitato a considerare soltanto i due provvedimenti recanti i nn. 378 e 379, cioè i due provvedimenti di copertura finanziaria al provvedimento in materia di pensione, ma di questo non mi sono occupato. Poiché l'onorevole Raffaelli ha voluto ricordare i due emendamenti presentati dagli onorevoli Santi e Lama, allora devo precisare che la Commissione finanze e tesoro non ha potuto prendere in considerazione detti emendamenti per la preclusione posta dalla Commissione bilancio. Quindi, per informazione degli onorevoli colleghi, leggo il comunicato che la Commissione bilancio ha trasmesso alla Commissione finanze e tesoro: « La Commissione bilancio ha preso in esame i disegni di legge nn. 377, 378 e 379 e ha deliberato di esprimere parere favorevole. Ha altresì esaminato gli emendamenti presentati dai deputati Santi e Lama e dal deputato Turnaturi trasmessi da codesta Commissione di merito. Poiché tali emendamenti non forniscono alcuna indicazione di copertura a fronte delle ulteriori maggiori spese implicate, la Commissione ha ritenuto non soddisfatta la norma posta dall'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione che riguarda la copertura. La Commissione, pertanto, apprezzando lo spirito degli emendamenti presentati dai deputati Santi e Lama, ritiene possa essere il Governo invitato a considerare con priorità fra i nuovi impegni di spesa che potranno essere assunti nel corso di questo esercizio finanziario l'estensione dell'indennità temporanea alla tredicesima mensi-

lità dei pensionati a decorrere dal 1963 » (e quindi, evidentemente, luglio 1963). « La Commissione inoltre prospetta l'opportunità di considerare, previa adeguata risoluzione dei connessi problemi di copertura, una eventuale esenzione dalla imposta di registro — disegno di legge n. 378 — dei trasferimenti di terreni agrari allorché i beneficiari siano braccianti agricoli, coltivatori diretti, ecc. ».

Per questo ultimo punto, la Commissione finanze e tesoro, aumentando dal 7 al 7.50 per cento l'imposta sui trasferimenti principali immobiliari, ha infatti ritenuto di dovere esentare la piccola proprietà contadina, ossia di lasciare immutato il trattamento di favore di cui già la piccola proprietà contadina godeva, nonché di mantenere tutti gli altri benefici che riguardano la proprietà immobiliare di carattere economico e popolare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro delle finanze.

MARTINELLI, Ministro delle finanze. Signor Presidente, onorevoli deputati, innanzi tutto ringrazio l'onorevole relatore, presidente della Commissione finanze e tesoro, che, come di consueto, si è assunto l'onere di una relazione orale in quest'aula, resa necessaria dall'urgenza politica del provvedimento, relazione estremamente chiara ed esauriente che sottoscrivo *toto corde*.

Desidero soggiungere alcune brevi considerazioni relative a quelli che sono i fini di questi provvedimenti. Il fine immediato lo conosciamo tutti: quello di approntare i mezzi per un primo miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale. Si tratta di una esigenza che anche stamane è stata avvertita da tutti i settori, di sinistra, di centro e di destra della Camera; esigenza, dunque, inderogabile, per attuare la quale però occorreva predisporre i necessari mezzi di copertura, secondo la provvida norma costituzionale.

I modi evidentemente sono molti. Nel caso del ministro delle finanze vi sono sempre numerose proposte. Queste consistono o nel modificare aliquote o nell'introdurre nuovi oneri, nuove imposte nel nostro ordinamento fiscale che ne è già notevolmente ricco.

Che cosa bisognava fare? La prima domanda che si è posta il ministro delle finanze è stata appunto questa. Che cosa bisognava fare per evitare di introdurre nel nostro ordinamento fiscale, che è già oggetto di gravi critiche (sia da parte del Parlamento, sia da parte di quella commissione che è stata costituita per riformarlo) elementi di novità,

turbativi dell'assetto che in qualche modo si è già stabilito nel nostro apparato produttivo?

Bisognava innanzi tutto fare in modo di toccare il minor numero possibile di voci di tariffa; poi di non toccare voci che avessero effetto diretto sul problema dei costi: costi di produzione, costi di distribuzione, costo della vita. Ed allora, in seguito ad un esame non certo ricreativo per lo spirito di colui che doveva poi venire in Parlamento a sostenere i provvedimenti, si è pensato di fermarsi a due settori: il settore dell'imposta di registro, con particolare riguardo ai trasferimenti immobiliari, e il settore dell'acquisto di autoveicoli nuovi, per la cui immatricolazione, secondo la legge attuale, non è dovuto alcun tributo, a differenza di quanto è previsto per l'immatricolazione delle macchine vecchie.

Nel primo caso, si tratta di un settore nel quale, come ho già avuto occasione di dire in Commissione finanze e tesoro, illustrando talune particolarità del provvedimento, si riversano in misura maggiore, in questi tempi, i capitali che non vogliono impegnarsi direttamente nella produzione.

Questo afflusso, che si è intensificato negli ultimi mesi, ha contribuito, in concomitanza con altre cause, a produrre una notevole lievitazione dei prezzi degli immobili.

Il Governo ha pensato allora che, elevando l'aliquota ordinaria attualmente in vigore dal 4 al 7 per cento, ad un livello cioè che in questo dopoguerra è stato già superato (abbiamo già avuto per parecchi anni aliquote del 10 per cento) e che neppure dunque nella sua espressione aritmetica ha carattere di straordinarietà, si potesse approntare la più gran parte dei mezzi occorrenti per la copertura dei provvedimenti di miglioramento del trattamento per i pensionati statali.

Il dubbio che un aumento dell'imposta di registro potesse ripercuotersi nel delicato campo delle locazioni è stato avanzato anche in sede di uffici governativi, ma è stato rapidamente fugato perché l'esperienza di questo dopoguerra ci dice che non v'è alcun rapporto fra l'andamento delle aliquote dell'imposta di registro e l'andamento del costo delle pigioni.

Noi abbiamo, in un certo periodo del dopoguerra, ridotto l'aliquota dell'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari fino al 4 per cento, ma la riduzione non ha in alcun modo influito sull'andamento delle locazioni. L'onorevole Vicentini ha molto bene illustrato che l'andamento delle locazioni è influenzato da cause diverse. Nei luoghi in cui il feno-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'11 SETTEMBRE 1963

meno dell'aumento degli affitti si presenta in misura più grave, esso è dovuto a cause diverse dalla incidenza fiscale sulla ricchezza destinata all'acquisto dell'immobile. L'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari non entra mai direttamente come elemento stimolatore di aumento del mercato degli affitti. È stato quindi ritenuto dagli uffici e condiviso dal Governo che non si potesse con obiettività sostenere e dimostrare che l'aumento dell'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari porterà di conseguenza ad un aumento nel costo degli affitti.

Desidero aggiungere altre considerazioni.

In tutto questo periodo di « pioggia » di provvedimenti fiscali (ne ha fatto cenno l'onorevole Servello e lo stesso termine è stato usato ieri dall'onorevole Raffaelli in Commissione finanze e tesoro)...

RAFFAELLI. È un termine ormai corrente.

MARTINELLI, *Ministro delle finanze*. Questa « pioggia » è conseguenza della pioggia dei provvedimenti di spesa presentati al Parlamento, suggeriti molte volte dalla necessità di questo faticoso, ma continuo progresso sociale del paese. Si tratta dunque di una pioggia riflessa.

D'altro canto, noi abbiamo in questi ultimi anni notevolmente aumentato le voci dell'imposta di registro riguardanti altri contratti, altre operazioni che avvengono nel mondo economico. Vorrei soltanto far considerare in proposito che abbiamo ad un certo momento portato dall'1 al 2 per cento l'aliquota che si riferisce agli appalti. Ma sugli appalti grava anche l'imposta generale sull'entrata in misura del 3,30 per cento. Abbiamo oggi, perciò, questo assurdo: che i trasferimenti immobiliari pagano il 4 per cento, mentre la registrazione dei contratti d'appalto è sottoposta ad un onere del 2 per cento e poi del 3,30 per cento per l'imposta generale sull'entrata e quindi risulta gravata in misura molto maggiore. Questo, in un'ordinata e perequata distribuzione dei carichi fiscali, non possiamo dire che costituisca un elemento di armonia.

Vorrei anche aggiungere che, fino a quando le imposte successive rimarranno ancorate ad aliquote collegate a scaglioni che risalgono a lire che avevano un altro valore, si verifica sempre più il fenomeno (e lo vediamo in atto) per cui i contribuenti sono portati a vendite simulate per sfuggire alla gravosità dell'imposta successoria.

Ma il problema delle imposte di successione dovrà ad un certo momento essere affrontato dal Parlamento ed esaminato in un quadro di effetti e contreffetti. Oggi come

oggi, il fenomeno del continuo accrescersi di vendite tra parenti stretti con il fine di sfuggire a una certa imposta è agevolato dal fatto che esiste un'aliquota del 4 per cento che non è assolutamente giustificabile in questa situazione economica.

Per queste e per altre ragioni tecniche che, sebbene di minore momento, hanno la loro importanza, è parso al Governo che una operazione fiscale nel settore dei trasferimenti immobiliari rispondesse ad obiettive, giustificabili ragioni.

È stato fatto cenno al problema della piccola proprietà contadina. L'onorevole Raffaelli ieri e l'onorevole Servello stamane hanno fatto cenno all'articolo 28 della legge 2 giugno 1961, n. 454, nota come « piano verde ». Desidero dire che le operazioni in ordine a trasferimenti immobiliari ricadenti sotto la definizione legislativa di piccola proprietà contadina sono soggette a tassa fissa, ai sensi dell'articolo 28, ultimo comma, della legge n. 454. In questo disegno di legge non si tocca nulla che abbia riferimento alla tassa fissa. Tutto rimane come prima. L'onorevole Zugno ieri in Commissione e stamane, qui, gli onorevoli Raffaelli e Servello hanno prospettato l'opportunità che il campo dei trasferimenti agevolati operati da contadini, piccoli proprietari, braccianti (già compresi in un certo quadro di disposizioni agevolative nei confronti della piccola proprietà contadina: articolo 28 della legge n. 454) venga allargato. Ma io desidero far presente che stamane non stiamo discutendo su quelle che devono essere le migliori provvidenze a favore della piccola proprietà contadina. Il giorno in cui il Parlamento vorrà rendersi promotore di un disegno di legge in materia, al fine di concedere agevolazioni anche ad altri trasferimenti che oggi non sono considerati nell'ambito delle operazioni tendenti a favorire la formazione della piccola proprietà contadina, quel giorno il ministro delle finanze esprimerà il suo parere. Dovrà però, esprimere, data la sua specifica competenza, il suo parere anche il ministro dell'agricoltura.

Qui è stata avanzata anche un'altra eccezione, e cioè che questo disegno di legge non agevolerebbe le operazioni di trasferimento riguardanti l'edilizia economica e popolare. Devo però ricordare che la Commissione ha approvato l'emendamento dell'onorevole Scricciolo, in forza del quale l'articolo 2 del testo governativo è stato soppresso e rimane dunque integra la norma di favore relativa ad ogni operazione di trasferimento di immobili che abbia attinenza con l'edilizia economica

e popolare. Mi permetto anzi di osservare che, quando tale agevolazione venne istituita, fu prevista un'aliquota pari alla metà di quella ordinaria (che era allora del 5 per cento, sicché l'aliquota per l'edilizia popolare fu del 2,50 per cento), mentre dopo l'approvazione del testo della Commissione tale aliquota sarà di un terzo di quella ordinaria.

Come si ricorderà, il testo del disegno di legge fissava tale aliquota al 7 per cento; soppressa dal disegno di legge la norma dell'articolo 2 che elevava dal 2,50 al 3,50 per cento l'aliquota dell'edilizia popolare, l'aliquota per gli altri immobili ha dovuto essere aumentata dal 7 al 7,50 per cento, per assicurare al provvedimento il gettito necessario per le note esigenze di copertura.

L'onorevole Servello ha osservato che bisognerebbe ampliare il settore delle agevolazioni, escludendo dall'aliquota di favore le sole abitazioni di lusso. Occorre però tenere presente che si è assai largheggiato nell'applicazione delle norme previste dal testo unico n. 1165 del 28 aprile 1938 e dalla legge 2 luglio 1949, n. 408, sull'edilizia economica e popolare: oggi ogni casa considerata civile beneficia dell'aliquota di favore. È evidente che vi è da parte dei contribuenti la propensione a far considerare civili tutte le case che viceversa appartengono all'edilizia di lusso e che da parte degli uffici vi può essere la tendenza a considerare di lusso qualche casa civile; ma è pur vero che si è usciti dalla rigida applicazione delle leggi del 1938 e del 1949, secondo le quali case economiche e popolari avrebbero dovuto essere soltanto quelle dotate di un complesso di attrezzature e di servizi che oggi siamo concordi nel ritenere insufficienti per una casa civile.

Non è questa, comunque, la sede per esaminare la politica nel settore edilizio. Quando il problema verrà in discussione i parlamentari potranno presentare le proposte che riterranno opportune. Il ministro competente esprimerà il suo parere e il ministro delle finanze farà altrettanto.

In sede di Commissione e anche stamane in aula è stata sviluppata una critica di fondo al provvedimento e sono stati mossi rilievi in ordine alla scelta politica fatta dal Governo con questo tipo di imposta, rilievi che toccano direttamente la linea di politica economico-fiscale che con questo provvedimento si intende attuare. In altri termini si è lamentato che il Governo sia intervenuto ancora nell'ambito dell'imposta di registro e non abbia ritenuto di operare nel campo delle imposte sui redditi. In Commissione l'ono-

revole Giovanni Grilli ha sostenuto molto appassionatamente la tesi che la provvista almeno parziale dei mezzi necessari al finanziamento dei provvedimenti a favore degli statali avrebbe potuto essere ottenuta con una diversa struttura dell'imposta sulle società che avrebbe dovuto portare ad un maggiore gettito di 60-65 miliardi. Stamane l'onorevole Raffaelli ha affermato che si potrebbe incidere sui redditi di coloro che da tutto l'accrescersi dell'attività economica ricavano più utili.

Vorrei fornire alla Camera alcune cifre. La previsione d'entrata dell'imposta di ricchezza mobile — che fundamentalmente colpisce questi profitti — fu di 510 miliardi per l'esercizio 1961-1962. Ma il risultato dell'esercizio successivo 1962-1963 è stato di 661 miliardi, mentre nei primi due mesi dell'esercizio 1963-64 (è questo un dato novissimo che ho conosciuto stamane) è salito a 164 miliardi, per cui contiamo di arrivare nell'anno finanziario ad una cifra molto vicina agli 800 miliardi. (*Interruzione del deputato Grilli Giovanni*). A me sembra che, se il gettito si è accresciuto in due esercizi da 510 a 800 miliardi, nessun rimprovero possa essere mosso al Governo. (*Interruzione del deputato Raffaelli*). Non si può assolutamente affermare, dinanzi ad un aumento di questo genere, che il Ministero delle finanze e il Governo abbiano ignorato la possibilità di una maggiore tassazione di questo settore.

RAFFAELLI. È necessario analizzare la composizione di questa imposta.

MARTINELLI, *Ministro delle finanze*. L'imposta di ricchezza mobile ha un nucleo centrale, quello della categoria B, che si riferisce ai redditi ai quali ella, onorevole Raffaelli ha alluso, nel suo intervento, quando ha detto che si sarebbe potuto colpire coloro che dall'attività economica hanno ricavato maggiori profitti.

RAFFAELLI. Ho parlato di redditi societari e individuali e mi sono riferito anche alla complementare.

MARTINELLI, *Ministro delle finanze*. Anche l'imposta complementare sta dando un maggiore gettito.

Sottolineo che l'imposta sulle società ha un suo particolare equilibrio e perciò sarebbe del tutto sconcertante il proposto raddoppio delle aliquote. Si tratta di problemi che potranno essere esaminati con dovizia di argomenti tecnici quando un certo programma di spesa, che potrebbe essere all'orizzonte, dovesse imporci di farlo.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'11 SETTEMBRE 1963

In una situazione economica come quella che il paese sta vivendo, con un difficoltoso fluire di capitali e di mezzi alla produzione, quando il mondo del risparmio si dimostra incerto, è parso al Governo, cui spetta la responsabilità di questa politica, che non si dovesse operare in questo settore.

Rimane da dire qualcosa sulla tassa di immatricolazione sulle nuove autovetture.

La Camera sa che le vecchie vetture pagano ad ogni passaggio la tassa di immatricolazione, e sa pure che quando nel 1945, con decreto luogotenenziale, si stabilì una esenzione per le vetture nuove, eravamo di fronte ad una consistenza del parco automobilistico del nostro paese nemmeno lontanamente confrontabile con l'attuale. Stante la necessità di riconversione di aziende che erano state adibite alla produzione bellica, si trattava di assicurare un mercato agevolato per i nuovi automezzi. Nel 1963 quest'esenzione è ancora in vigore, onorevole Servello, per tutti i nuovi autoveicoli di produzione nazionale o straniera. Nel proporre l'abrogazione di queste agevolazioni concesse 18 anni fa, di fronte a un mercato interno che ora assorbe molto, il Governo non ha alcuna intenzione di scoraggiare l'immatricolazione di nuove autovetture. La modesta incidenza della tassa di immatricolazione non è tale da scoraggiare la domanda, ma persegue soltanto scopi perequativi. Si tratta veramente di perequare l'onere tributario che sostiene colui che deve immatricolare un vecchio veicolo e quello che colpisce colui che chiede l'immatricolazione di una nuova vettura.

In Commissione sono state avanzate anche richieste minori, subordinate, come ad esempio quella di esentare da questa tassa i motocicli, nonché i veicoli di carattere industriale o adibiti al trasporto di persone. Non nego che queste proposte presentano una certa suggestione. Ma la verità è che l'incidenza della tassa di immatricolazione nel costo dei trasporti (nel caso di vetture adibite a trasporti collettivi) è talmente esigua che, di fronte alla necessità di copertura di certe spese, abbiamo ritenuto opportuno risolvere il problema, eliminando la sperequazione esistente tra l'acquirente della macchina nuova e l'acquirente della macchina usata anche se operatore economico.

SERVELLO. Aumenterà anche il prezzo delle vetture. Questa misura fiscale aggraverà ulteriormente una situazione di mercato già pesante.

MARTINELLI, *Ministro delle finanze*. Si tratta — per dirla con la gente del lago

di Como — di « passare dove l'acqua è bassa ».

Per tutto questo complesso di ragioni a me sembra che il provvedimento proposto dal Governo ed esaminato in Commissione non abbia un'apprezzabile influenza sui costi industriali e commerciali; non si ripercuoterà sulle nostre esportazioni (questo è un tema che, se ne avessi il tempo, meriterebbe di essere illustrato), né interferirà dannosamente nel campo dei finanziamenti. Pertanto, esso merita quell'approvazione che il Governo chiede alle Camere con sollecitudine, anche perché è intenzione di tutti di poter rendere esecutivi i miglioramenti ai pensionati a decorrere dalla fine del corrente mese. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge n. 378. Il Governo accetta il testo della Commissione?

MARTINELLI, *Ministro delle finanze*. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Si dia lettura degli articoli, che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò successivamente in votazione.

PASSONI, *Segretario*, legge:

ART. 1.

« L'imposta per i trasferimenti a titolo oneroso e per i conferimenti in società di beni immobili o di altri diritti immobiliari, stabilita dagli articoli 1 e 81, lettera c), e da quelli che vi fanno richiamo, della tariffa allegato A al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269, e successive modificazioni, è dovuta nella misura seguente:

a) per i trasferimenti immobiliari di qualsiasi valore lire 7,50 per ogni cento lire;

b) se il trasferimento avvenga entro tre anni da altro trasferimento a titolo oneroso dello stesso immobile o diritto immobiliare sul quale sia pagata l'imposta normale di passaggio: la stessa imposta di cui alla lettera a) ridotta di un quarto, fino a concorrenza del valore tassato nel precedente trasferimento;

c) se il trasferimento riguarda beni immobili situati all'estero: lire una per ogni cento lire ».

(*E approvato*).

ART. 2.

« Le disposizioni contenute nell'articolo precedente si applicano agli atti che saranno stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge, nonché agli atti soggetti ad appro-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'11 SETTEMBRE 1963

vazione o a condizione sospensiva, che si perfezioneranno dopo tale data ».

(È approvato).

PRESIDENTE. Passiamo ora all'articolo unico del disegno di legge n. 379, identico nei testi della Commissione e del Governo. Se ne dia lettura.

PASSONI, Segretario, legge:

« Gli atti che a' termini del n. 3 dell'articolo 6 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1814, devono essere prodotti al Pubblico registro automobilistico per la prima iscrizione della proprietà dei veicoli a motore e dei rimorchi, nuovi di fabbrica, sono soggetti a registrazione ed al pagamento delle tasse stabilite nella tabella riportata all'articolo 7 della legge 18 novembre 1961, n. 1296.

È abrogato l'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 18 giugno 1945, n. 399 ».

PRESIDENTE. Non sono stati presentati emendamenti. Il disegno di legge, che consta di un articolo unico sarà direttamente votato a scrutinio segreto, unitamente al disegno di legge n. 378 e alla proposta di legge costituzionale Magliano, all'inizio della seduta pomeridiana.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RESTIVO

Seguito della discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia (130).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia.

È iscritto a parlare l'onorevole Breganze. Ne ha facoltà.

BREGANZE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, i temi della giustizia e l'interesse che essi suscitano sono così vasti ed impegnativi che sarebbe desiderabile — pur nell'annuale rinnovarsi di questi dibattiti — di avere dinanzi a noi un tempo più largo di studio e di esposizione. È evidente — e lo dico subito *ad tranquillitatem vestram* — che la contemporanea esigenza di assolvere in tempo al precetto di esame dei bilanci ci obbliga ora tutti a breve trattazione. Mi limiterò io pure a pochi cenni, augurandomi d'aver modo di svolgerli, con maggiore meditazione, quando esamineremo singoli, futuri provvedimenti.

È anzitutto, mi sia consentito un rilievo: se non mancano, anche nel nostro campo, taluni — pochi per vero — che, decisamente

« rosei » nelle loro valutazioni, vedono tutto a posto e confortante, molti sono gli altri che, con visione decisamente « nera », son convinti che tutto è da rifare, e che ci si trovi quasi all'anno zero della vita giuridica italiana.

Ora, se non mi sento di dire pigramente che tutto va bene, mi pare, d'altra parte, debito di verità affermare che molte cose non secondarie sono state compiute.

Certo, nel valutare il mondo della giustizia, come, del resto, altri settori della vita italiana, talora subiamo tutti la tentazione del teoricismo, con le conseguenti frasi celebri o ad effetto — magari consacrate in sonanti ordini del giorno — ma che non sempre sono descrizione serena della realtà. Credo, per converso, che la valutazione obiettiva sia facilitata dal contatto con la realtà vissuta.

Dico subito — per evitare che le espressioni tradiscano il mio pensiero — che non mi sogno affatto di auspicare con ciò che siano lasciati da parte i principi ispiratori, senza i quali, anzi, ogni attività può decadere a semplice serie di fatti; affermo invece che l'osservazione diretta, e non solo in veste di spettatore, è un grande e doveroso collaudo delle nostre affermazioni.

Ora, molti tra di noi a doppio titolo hanno una base di osservazione: parecchi sono da non pochi anni partecipi ai dibattiti della nostra Commissione, molti seguono la vita professionale forense: magari, come chi vi parla, da modesto avvocato di provincia e non da « luminare » del foro o della cattedra; ma questa vita consente appunto conoscenza diretta di istituzioni, di uomini e di leggi, nella loro manifestazione vissuta e come tale reale.

Se pensiamo così alla decorsa legislatura — che a taluni pare un vuoto sconcolato o al massimo una strada deserta con pochissimi punti occupati — mi par sia onesto ricordare almeno qualche tappa operosamente raggiunta.

Si attendeva così, e da decenni, un consistente aumento d'organico della magistratura: e, sia pure dopo non poche vicende, vi si è pervenuti. Si sosteneva da anni che il più grave difetto, nel sistema preordinato al passaggio di funzioni dei magistrati, fosse il concorso per titoli, e lo si è eliminato. Venivano invocati ritocchi nel trattamento economico, e si è visto fare passi non eccezionali, ma obiettivamente non trascurabili. Erano domandate, ben fondatamente, le ferie per i pretori, e vi si è giunti. Occorreva per altro verso dare un ordinamento rinnovato alle cancellerie giudiziarie, e lo si è attuato; altrettanto dicasi per gli ufficiali giudiziari. Si è cercato di dare

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'11 SETTEMBRE 1963

nuova disciplina e potenziamento al personale degli istituti di prevenzione e di pena, al servizio sociale, agli uscieri giudiziari.

Ebbene, si tratta di un complesso di norme, riflettenti tutte l'organizzazione, che ha richiesto non poco impegno ed è stato anzi il più intenso e pressante campo d'azione della Commissione giustizia, e mi sembra sia giusto il rivendicarlo.

Non dico che si sia fatto *opus perfectum*: e ognuno di noi sa come lo sforzo di tener conto di varie esigenze, talora vivacemente *hinc inde* evidenziate, non sempre sia matrice di cose mirabili: come nessuno pretende e sogna che debbano poi rimanere pervicacemente immutate!

Meno, indubbiamente, si è definito nel campo delle professioni, e lo dico con qualche amarezza; e particolarmente mi duole che non sia stato possibile definire il nuovo ordinamento di quella forense, anche per sensibili diversità di impostazione manifestatesi (basterebbe pensare al proposto istituto del « censore »); è certo quindi che dovremo a breve scadenza porvi concretamente mano. Credo anzi che questo debba essere un affidamento ai colleghi avvocati che tra breve si riuniranno a congresso e cui rivolgo con voi il mio specialissimo saluto.

Tuttavia, si è varata una pur perfettabile legge sulla previdenza forense, auspicio — si spera — anche di provvidenze mutualistiche, come si è augurato giustamente il collega Amatucci. Se mi è permesso poi di ricordarlo — per quel po' di passione che vi ho posto, come precedentemente al settore degli organici della magistratura — si è data vita al nuovo, e certo assai perfettabile, ordinamento della professione di giornalista: ordinamento che auguro presto possa avere organica attuazione con l'emanazione del regolamento, di cui confido che l'onorevole ministro vorrà dirci concretamente nel suo discorso finale.

Convinti che la riforma dei codici debba essere cosa organica, si è cercato nel contempo di correggere alcune più sensibili deficienze o difetti: così in tema di errori giudiziari (campo indubbiamente da approfondire), di ergastolo (con l'apertura della porta della speranza, attraverso la liberazione condizionale), di sospensione condizionale e di non menzione nel casellario (con opportuna più larga concedibilità), di lesioni tra prossimi congiunti.

Sono state attuate, pur con le loro non negate imperfezioni, le leggi sull'avviamento commerciale, sull'equo canone dei fondi ru-

stici, sulla disciplina del contratto di lavoro a termine e sugli appalti.

Ho così, onorevoli colleghi, ricordato, molto alla buona e alla svelta, alcune cose compiute: non certo per fare di noi altrettanti presuntuosi o dotti « papiniani » o dei legiferanti « giustiniani », ma per incoraggiarci a procedere.

Certo — e pur rinnovando la riserva dianzi accennata di tornare più pacatamente su questi così essenziali argomenti — non mi sento di condividere l'opinione che nel nostro paese, al di là delle continue noiose invocazioni alla « madre del diritto », si viva in un mondo di magistrati privi di indipendenza, di codici ammuffiti e solo autoritari, e di mogli schiave del prepotere dei mariti.

Indipendenza della magistratura: non pretendo certo, con due frasi sbrigative, di cavarmela. Sono ben conscio, d'altra parte — non per dire una frase celebre o per tentazioni laudative — come si tratti di un argomento preminente e anzi primario per chi creda realmente nello Stato di diritto. L'indipendenza — vincolata soltanto alla legge — è infatti garanzia per i cittadini e per lo stesso Stato. È evidente che con ciò si parla di indipendenza di giudizio: ovviamente con tutte quelle garanzie interne ed esterne che ciò obiettivamente comporta.

Ora — e senza semplicistiche risposte — vorrei proprio che ci richiamassimo alla nostra pur modesta esperienza, più sopra ricordata, per domandarci se questa indipendenza si riveli oggi così gravemente assente all'esterno, verso gli altri poteri (e segnatamente nei rapporti con il guardasigilli), e all'interno, verso gli altri magistrati (e particolarmente nei confronti dei capi degli uffici, e rispetto a quelli che giudicano in grado superiore). Taluno afferma addirittura che da questo difetto deriverebbe la cosiddetta « crisi della giustizia ».

Onorevoli colleghi, ove questa minor fiducia possa essersi diffusa, ho l'impressione che derivi da altre cause, quali: la quantità e la complessità delle leggi, la lentezza anche pluriennale di molti procedimenti, il limite troppo basso della competenza dei pretori (con conseguente forte costo e tempo anche per cause limitate), la non rispondenza attuale del provvido istituto del conciliatore, la non ancora raggiunta adeguatezza di vari servizi, la quantità paurosa delle ipotesi contravvenzionali, la diversità dei riti processuali, l'esistenza di uffici superflui che occorre eliminare, sin qui la contenutezza degli organici della magistratura, e direi lo stesso orario

degli uffici; problemi tutti che dovremo progressivamente affrontare e attentamente esaminare.

Ora, ciò non vuol dire che non si debba far presto un nuovo ordinamento giudiziario, che tenga conto della situazione quale oggi è e dia realmente ad ogni istituto e ad ogni persona quella posizione effettiva che loro compete: nel quadro dell'unità dello Stato e per quei fini di giustizia di cui ogni istituto è strumento e non fine a sua volta. E il lavoro preparatorio è anzi in corso, affidato ad un'ampia commissione. Non si vuole, quindi, che la legge n. 1 di questo 1963, dichiaratamente temporanea, divenga *monumentum aere perennius*! E certamente il ministro su questo punto ci darà ragguagli concreti.

Ma certo, e proprio nel rispetto sincero del giudice e della sua funzione, non saprei vedere un potere giudiziario costituito da soggetti l'un dall'altro disarticolati; mi parrebbe del pari fuori della realtà l'eliminarlo, in sede di passaggio da funzione a funzione (pur tutte parimenti nobili), quella valutazione che è di stimolo e di doveroso riconoscimento a ognuno che, come noi, sia uomo operante in questo mondo. Se pur occorre dirlo, deve trattarsi di valutazione attuata dallo stesso potere giudiziario, e certo non dovranno esser solo le più o meno dotte sentenze che ne costituiscono la base, ma tutto il complesso dell'attività: che ben può articolarsi anche in sinteticissime ordinanze, come in provvedimenti scheletrici ma saggi di giudici tutelari, o in opere volenterose e producenti di giudici di sorveglianza, o nei mille altri modi in cui ben può articolarsi l'opera di un giudice saggio e operante.

Ben venga anche una riconsiderazione seria della legge sul Consiglio superiore della magistratura: e ciò senza apriorismi, ma sulla base dell'esperienza sin qui attuata, nel confronto più largo con quello di altri paesi e nell'interpretazione obiettiva della Costituzione.

Certo, e come si è riconosciuto da più parti, è necessario che pur esista un concreto collegamento tra i vari poteri dello Stato: il che si verifica, tra Parlamento e magistratura, di solito tramite il guardasigilli. Lo stesso, poi, oltre alla facoltà segnata dall'articolo 107 di promuovere l'azione disciplinare, ha il dovere di organizzare i servizi secondo l'articolo 110. Sin qui, d'altra parte, non è intervenuta decisione alcuna della Corte costituzionale su tale materia.

In ogni caso — e come mi son permesso di dire in Commissione — mi auguro di gran cuore che, in quella sede qualificata e tecnica,

ognuno di noi portando in umiltà la propria esperienza ed il proprio studio e nessuno pensando di essere il solo portatore della verità, possiamo esaminare a fondo il problema, in un periodo prossimo e sgombro dall'ansia dei bilanci da definire e con la volontà di risolvere in comune serietà una situazione che è tra le più preziose per chi creda davvero nella democrazia.

Si è detto più volte — e anch'io l'ho ripetuto — che l'indipendenza è soprattutto un fatto interiore. Certo sta a noi il renderla più agevole e circondarla di quelle garanzie che, nell'unità dello Stato e nell'interesse autentico dei cittadini, si rivelino necessarie ed obiettivamente opportune.

Si è parlato pure dei codici; e nessuno di noi che sia uso a prenderli più volte tra le mani dirà che siano perfetti ed intoccabili. Lo Stato di diritto, d'altra parte, non è certo cristallizzazione da museo, ma legge viva che si impone alla coscienza del cittadino.

Ora, non sembra possa dirsi in blocco, e per ripetere la frase « bartaliana » di cui sopra, che « tutto è sbagliato e tutto è da rifare ». Certo l'impostazione del codice di rito penale è troppo largamente ispirata al principio inquisitorio, nonostante la rettifiche apportate con la « novella » del 1955; certo, vari istituti del codice penale non rispondono allo spirito che anima la nostra società: per cui la strada più pratica, anziché ulteriori « novelle », appare una loro rinnovata edizione. Va da sé che non sarà *a priori* perfetto tutto quello che è contrario al sistema attuale, e per ciò solo; ma che dovrà seriamente ponderarsi ogni istituto, sulla base dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, delle concrete esigenze del nostro popolo e della nostra tradizione giuridica e morale, tenendo conto pure di consolidate esperienze altrui, nell'interpretazione reale della Costituzione.

Per quanto concerne il rito civile, che pure nell'attuale formulazione è stato oggetto anche in passato di molti strali, non può dimenticarsi che l'attuale codice è in larga parte il frutto degli studi di Chiovenda, di Calamandrei, di Carnelutti, di Redenti, gente che ha onorato il nostro pensiero giuridico.

CACCIATORE. Bisogna però considerare il clima in cui questi uomini diedero il loro contributo al codice civile.

BREGANZE. Pensavo ai loro studi e alla loro indipendenza spirituale. Comunque, ritengo che il codice di procedura civile, pur con non negabili difetti, abbia segnato un progresso in rapporto ad altre norme.

Certo è che il codice come oggi è impostato postula una larga strumentazione personale (cioè aumento attuato degli organici, potenziamento delle cancellerie, efficienza dei colleghi e degli istruttori), ed anche una strumentazione materiale larga (e cioè locali adeguati e servizi e sussidi meccanici propri e degni) e quindi un impegno non indifferente.

Il collega relatore per la maggioranza, nella sua elaborata esposizione, ha, del resto, indicato vari punti su cui bene sarebbe attuare modifiche. Vorrei ricordarne qualche altro: così l'esigenza di un più serio potere all'istruttore in appello (oggi pressoché nullo, con conseguente *iter* di solo tempo perduto); l'opportunità di fissare, una volta aumentato di fatto l'organico, un termine massimo tra l'udienza di precisazione di conclusioni e quella di discussione (oggi talora anche di dieci mesi); l'opportunità di elevare la competenza per valore dei pretori, di attribuire al tribunale l'appello dalle sentenze pretorili anche in rito lavoro (oltre ad una valida revisione di quel rito, che giustamente invoca il collega Cacciatore); l'esigenza di dare effettivo contenuto al tentativo di conciliazione in ogni sede; l'esigenza, infine, di accelerare la procedura esecutiva, oggi piuttosto pesante e lunga.

In tema di diritto civile sostanziale, non possiamo dimenticare che il codice vigente è in molta parte frutto di esperienza secolare, aggiornata pur qui da elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali insigni. Indubbiamente, così come sono state già saggiamente eliminate talune incrostazioni che erano legate decisamente al tempo in cui sono state introdotte nel codice, a cominciare dal riferimento alla razza, vi sono anche altri settori, a volte tra loro collegati, che vanno seriamente riesaminati. Tra questi si pone non a torto il diritto di famiglia. Se vi è, però, una materia che va studiata con serietà, è proprio questa; e non dico « serietà » per non voler far niente. La Costituzione, del resto, nel suo articolo 29 ci dà un chiaro invito e una chiara indicazione in questo senso.

Matrimonio, dunque, come è indicato in quell'articolo; matrimonio quale base indistruttibile, con le sue caratteristiche naturali; e per noi — seppure occorre ricordarlo —, per noi di parte cattolica, questo istituto comporta l'unità e l'indissolubilità e quindi, pur nel rispetto di situazioni dolorose, l'assoluto non accoglimento del divorzio, anche se qualificato piccolo, aggettivo che non toglie la gravità inaccettabile del principio.

AMATUCCI, *Relatore per la maggioranza*. Piccolo o grande, sempre divorzio è.

BREGANZE. Matrimonio — ripeto — ed uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti necessari a garanzia dell'unità familiare.

Pur respingendo, quindi, la leggenda di una donna 1963 schiava del marito, è certo ben ammissibile che la moglie — pur senza pose divistiche — adotti accanto a quello del marito il suo cognome di origine, che del resto non ha alcuna ragione nemmeno ora per venire cancellato.

Logico, del pari, che le cause di separazione personale non vedano disuguaglianze negative a sfavore della donna. Esatto ed auspicabile che le controversie familiari siano giudicate da un magistrato effettivamente specializzato, come da tempo va suggerendo il collega Migliori, così ferrato anche in questa materia.

Non occorre parlare, invece, di autorizzazione maritale, perché questa è stata retta-mente abolita fin dal 1919. Giusto rivedere l'arcaico istituto della dote e quello desueto del patrimonio familiare. Saggio, infine, che nelle successioni legittime (e il discorso vale sia per la moglie sia per il marito, essendo oggi uguale, come è noto, la posizione dei coniugi) non si limiti a quota di usufrutto il diritto di riserva del coniuge.

Sarei invece estremamente più cauto — proprio per il capoverso dell'articolo 29 — in tema di fissazione di residenza e di educazione dei figli. Se i coniugi si vogliono bene e si stimano, già oggi le cose si decidono d'accordo; già oggi nei casi più gravi si può ricorrere al magistrato. Ma l'annullare *a priori*, in questo settore, e con carattere di generalità, il potere-dovere — aggiungerei: la responsabilità — del capofamiglia, mi parrebbe appunto in contrasto con il concetto di unità familiare cui la predetta norma fa espresso riferimento, e pericoloso involontario slittamento verso concezioni non accettabili, cui credo che le donne italiane — nella loro tradizione familiare e cristiana — siano larghissimamente contrarie.

Ho parlato di codici: e mi sia consentito, per connessione e prima di chiudere (cosa che farò fra pochi istanti), di ricordare l'opportunità che sia in prosieguo rivisto pure quello della navigazione, tenendo presente la notevole diversità dei due settori — marittimo ed aereo — ivi compresi. Pregherei anzi l'onorevole ministro di voler significarci se si prevede di riprendere presto gli studi a ciò iniziati.

Onorevoli colleghi, avrei gradito di approfondire assai meglio e con maggiore serietà e studio, come all'inizio dicevo, le cose che alla buona ho accennato, e di soffermarmi anche su altre (quali i giudizi ed i riti speciali ed il problema dei minori); ma ciò avrebbe portato troppo oltre i limiti segnati a questo mio intervento. Ma, lo ripeto, non mancheranno a tutti noi le occasioni per ritornare presto a questi temi e ad altri. Nella loro trattazione, al di là delle nostre manchevolezze, esprimo a me e a noi tutti l'augurio che ci sia dato di contribuire a radicare in noi stessi, e nei nostri concittadini, il senso del diritto, della vera legalità, della sincera democrazia. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Cacciatore. Ne ha facoltà.

CACCIATORE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo mio intervento trae spunto da una frase pronunciata dal relatore in Commissione: « I codici sono il vero termometro del progresso ». Io direi, invece, che il diritto deve progredire di pari passo con l'evolversi della vita di un popolo. I fatti nuovi, cioè, devono essere subito sottoposti a nuove norme di condotta.

Tale insegnamento ci lasciarono i nostri nonni, allorché elaborarono l'articolo 81 dello statuto albertino. Esso determinò la soppressione immediata di tutte le istituzioni contrarie ai nuovi principi del governo costituzionale, come i privilegi di ceto e di classe; le incapacità civili e religiose; i poteri anormali della polizia; e determinò — cosa ben più importante — l'abrogazione immediata di tutte le leggi, decreti, regolamenti, usi e consuetudini che non fossero più in armonia col sistema di governo creato dallo statuto.

A tale proposito, il compianto Achille Battaglia, che ieri è stato qui ricordato dal nostro compagno Berlinguer, ebbe a dire: « ... ed anzi, con quello spirito risorgimentale, lo superarono » (lo statuto) « agilmente, e, appena ordinato su di esso il nuovo Stato, lo piegarono ad accoglimenti sempre più vasti dello spirito di libertà e di giustizia sociale dei loro tempi ».

Ben diversa, invece, è stata la sorte della nostra Costituzione repubblicana. Si è cominciato a distinguere fra norme costituzionali precettive e norme costituzionali programmatiche, giungendo poi al tanto deprecato principio, in base al quale soltanto le norme costituzionali precettive e complete sono in grado di abrogare le norme anteriori,

divenute incompatibili con i principi fondamentali del nuovo ordinamento giuridico. Si è dovuto attendere che di tanto in tanto venisse richiamata da parte del singolo o del magistrato l'attenzione della Corte costituzionale su qualche anacronistica norma per averne la dichiarazione di incostituzionalità, creandosi, però, d'altro canto, in molti casi il vuoto giuridico.

In ultimo siamo arrivati al punto che la Corte costituzionale quasi muove un rimprovero al Parlamento per non avere adeguato alla nuova situazione la vecchia legge fascista di pubblica sicurezza. Non vi è stata quindi, da parte di tutti i governi che si sono succeduti dal 1948 in poi, sensibilità alcuna per far sì che molte leggi venissero abrogate e nuove leggi regolassero ciò che di nuovo si andava verificando nel nostro paese.

Il colmo è che, nel 1963, abbiamo ancora il codice di procedura penale del 1931, e cioè « il più fascista dei codici », come ebbe a definirlo lo stesso guardasigilli Rocco. Conseguentemente, in materia di libertà provvisoria, siamo in condizioni di arretratezza di fronte al 1913 e di fronte alla stessa legislazione del 1865. Oggi, nonostante il timido passo della legge del 1955, si verificano casi veramente pietosi, di fronte ai quali il magistrato nulla può fare. Prima del codice fascista, ad esempio, nei confronti di donne in stato di gravidanza, imputate o condannate, vi era umanità e comprensione; oggi, invece, costringiamo queste disgraziate a partorire nel carcere, giacché alla domestica che ha rubato un pezzo di pane nella casa della padrona non può essere revocato il mandato di cattura e non può venir concessa la libertà provvisoria.

Altro articolo della Costituzione che è rimasto inattuato e deve improntare il nuovo codice di rito penale è l'articolo 27, che i costituenti formularono tenendo conto di un'antica aspirazione giuridica del nostro paese, già affiorata nel codice del 1865 e poi mortificata dal carattere autoritario del codice del 1931. In base a tale articolo l'imputato, sino alla sentenza definitiva, è un uomo di cui non si sa ancora se sia colpevole od innocente: è una persona umana, con tutta la dignità che, nel nostro ordinamento costituzionale, è connessa a questa qualifica, e pertanto, sino a quando non si sa se è colpevole, deve essere considerato e trattato come se fosse innocente. Quindi, se anche per gli indizi a suo carico si rende necessaria la custodia preventiva, questa custodia deve essere veramente tale e non carcere.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'11 SETTEMBRE 1963

Ciò comporta, però, non soltanto l'attuazione dell'articolo 27 della Costituzione, ma l'esecuzione di quelle riforme carcerarie di cui tante volte si è parlato, ma che non sono state concretizzate per mancanza di adeguati stanziamenti. Il D'Espinoza nel suo *Commento alla Costituzione* giustamente osservava che, mentre la nostra legislazione carceraria è forse la più progredita, i nostri stabilimenti carcerari sono tra i più arretrati.

Né tutto ciò certamente si supera con le previsioni del bilancio oggi in esame, e cioè con le maggiori spese di novecentosettantacinque milioni di lire per il mantenimento ed il trasporto dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena e di centocinquantesi milioni ed 800 mila lire per contributi ai comuni nelle spese per le carceri mandamentali e per quelle di nuova istituzione.

Tutti, poi, sono d'accordo oggi, specialmente per la materia civile, nel dire che gli italiani stanno perdendo ogni fiducia nell'amministrazione della giustizia, per il suo alto costo e per la lentezza e la poca serietà con cui una così nobile e delicata funzione viene esplicata. Da anni in quest'aula risuonano reclami e richieste, ma nulla si è fatto e nulla s'intende fare per ridare fiducia al cittadino che alla giustizia chiede tutela o che dalla giustizia attende tutela.

Il mio cuore si aprì alla speranza allorché uddi dal collega onorevole Amatucci in Commissione, e quindi trovai nella sua relazione scritta, le parole seguenti: « La difficoltà che il vostro relatore incontra... non è quella di trattare, ancora una volta, i problemi dei quali il Parlamento si è fatto eco per tanti anni, ma quella di cercare nuove idee, nuovi principi che possano costituire la base di un'ampia discussione, di cui il vostro relatore apprezza, fin da questo momento, la portata del contributo e della esperienza che ogni componente dell'Assemblea vorrà dare perché il bilancio della giustizia effettivamente si muova verso quelle mete nelle quali non siano giustificati più i lamenti sulla insufficienza e sulla lentezza della giustizia ».

Collega Amatucci, la discussione vi è stata, con altre denunce, con altre lamentele, ma nulla di concreto è scaturito da essa.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Per incoraggiare le sue speranze, onorevole Cacciatore, le dirò che il Consiglio dei ministri ha approvato i disegni di legge per la riforma dei codici, che saranno sottoposti al Parlamento.

CACCIATORE. La ringrazio della notizia, onorevole ministro, ma nemmeno quando sarà presentato il disegno di legge io sarò soddisfatto.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. È una tappa necessaria.

CACCIATORE. Nel 1960 è stato presentato il disegno di legge per la riforma del codice di procedura civile. Sono trascorsi tre anni, e mai una parola è stata detta in aula o in Commissione su quel disegno di legge.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma era una « novella »!

CACCIATORE. Erano 61 articoli, se non erro.

Dicevo, onorevole Amatucci, che la discussione vi è stata, altre denunce, altre lamentele si sono udite, ma nulla di concreto ne è scaturito, e la discussione di questo bilancio si chiuderà lasciando, come sempre, soddisfatta la maggioranza, insoddisfatti gli oppositori, ma, quel che più importa, insoddisfatti tutti i cittadini italiani. E giova, secondo me, ripetere oggi le accorate parole pronunciate lo scorso anno dal collega onorevole Andreucci: « ...tutti gli anni in cui ritorna alla nostra Commissione la discussione sul bilancio sono tentato di sentire un po' l'inutilità di questa discussione, soprattutto in relazione all'esito non della discussione e non per l'applicazione del bilancio, ma in relazione all'esito che si ricava dai lavori successivi ».

La causa del male viene attribuita da alcuni all'insufficiente numero dei magistrati, da altri allo scarso numero dei cancellieri, da altri alla deficienza dei locali e delle attrezzature, da altri all'arretratezza delle norme procedurali e da altri, infine, all'eccessiva litigiosità. Per noi, non soltanto tutte queste cause sono concorrenti, ma prima di tutto vi è la triste constatazione dell'assoluta mancanza della volontà politica di eliminarle.

Pochi giorni fa un insigne magistrato scriveva: « La crisi della giustizia in Italia non può più essere ignorata. Essa è crisi di uomini, perché ancora molti sono i magistrati, in specie quelli di alto grado, che restano ancorati a concezioni autoritarie della giustizia, incompatibili in regime democratico; essa è crisi di mezzi, perché ancora il nostro processo resta fermo ai cancellieri amanuensi e ignora ogni progresso tecnico atto a sveltire e a rendere più sicura la procedura; essa è crisi di organici, giacché la nostra magistratura non ha un numero sufficiente di giudici per assicurare una giustizia sollecita e non costosa; essa è, soprattutto, crisi di codici ».

Gli attuali codici, sia quello civile sia quello penale, videro la luce in periodo di dittatura e dalla dittatura ricevettero l'impronta di autoritarismo che li rende assolutamente inadeguati alla odierna situazione di libertà riacquistata. Ma, se la dittatura fu sollecita nel varare quel codice penale che ancora oggi condiziona la nostra vita con disposizioni assurde e illiberali, la democrazia, in diciotto anni, non ha ancora trovato il modo di abrogarlo o di sostituirlo con un altro, improntato al nuovo concetto liberale di giustizia e che accogla le generali istanze dei cittadini.

Fin dal 4 febbraio 1960 fu presentato dal ministro di grazia e giustizia del tempo, onorevole Gonella, il disegno di legge di cui ho parlato, per le modifiche al codice di procedura civile ed alle disposizioni di attuazione del medesimo. Tale disegno di legge era stato preceduto da un accurato lavoro di informazione, attraverso la voce degli organi e delle categorie che vivono giornalmente la vita del procedimento civile e attraverso le riflessioni degli studiosi del processo. Si erano infatti invitati la magistratura ordinaria ed amministrativa, l'avvocatura dello Stato, gli organi forensi e le università a manifestare la loro obiettiva e meditata opinione sull'opportunità della riforma, e ad indicare le esigenze rilevate nella pratica e le necessarie soluzioni. Nel 1956 dal Poligrafico dello Stato erano stati pubblicati due volumi con il titolo: *Osservazioni e proposte sulla riforma del codice di procedura civile*. Signor ministro, voglio augurarmi che la bozza che ella gentilmente ci ha inviato non faccia la stessa fine di questa. Il guardasigilli onorevole Moro aveva poi nominato una commissione, alla quale era stato affidato lo studio del materiale raccolto. Infine, come si è detto, dopo la presentazione del disegno di legge in data 4 febbraio 1960, per oltre tre anni, e cioè fino ad oggi, vi è stato un silenzio di tomba.

Intanto la situazione si è aggravata e la sfiducia più profonda è entrata nell'animo di tutti. Processi che durano anni, nullità che si aggiungono a nullità! Basta pensare all'assenza dei cancellieri alle udienze istruttorie: i verbali vengono redatti dagli stessi avvocati, senza la presenza del giudice. I testimoni depongono, assenti giudici e cancellieri, senza prestare giuramento, o lo prestano dopo avere depresso. Passano mesi dalla data della spedizione a sentenza alla data di pubblicazione. Il rinvio minimo per ogni causa è di due o tre mesi. Dato il numero eccessivo di cause per ogni udienza, il giudice istruttore non può assolutamente svolgere quanto gli

viene imposto dagli articoli 175 e seguenti del codice di rito civile, in modo che egli resta completamente assente in tutto lo svolgimento del processo, e in tali condizioni il processo va all'esame del collegio.

Non vi è più l'austerità della giustizia, ma la farsa della giustizia.

Il giorno 4 settembre scorso (e qui richiamo l'attenzione del ministro) alla pretura di San Cipriano Picentino (Salerno) un avvocato che per quel giorno aveva nell'interesse di Tizio convenuto Caio per spoglio, giustamente chiedeva l'iscrizione a ruolo e il provvedimento di urgenza. La cancelleria era chiusa e il pretore dichiarò che per l'assenza del cancelliere, che si protraeva già da oltre un anno, non si poteva tenere udienza. L'avvocato chiedeva che si annotasse in qualche registro la sua presenza e la sua richiesta; ma il pretore obiettava che senza la presenza del cancelliere nessuna annotazione era possibile. Escandescenze dell'avvocato, battibecco fra l'avvocato e il proprio cliente, risolino sardonico dell'avvocato del convenuto! Ecco lo spettacolo che è durato alcune ore, alla presenza di un gruppo di spettatori sempre più folto. A ciò va aggiunta l'amara considerazione dello sconforto di tutti i cittadini di quell'importante mandamento, dove da oltre un anno non è possibile ottenere certificati dei carichi pendenti, richiesti per ogni concorso, per ogni rilascio di licenza o di patente. Le esecuzioni sono ferme e le udienze non si tengono più. In verità, in un primo momento il pretore cercò di tenerle, ma, in mancanza del cancelliere, si trovò ben presto in difficoltà e, per timore di assumere troppo pesanti responsabilità, finì col rinziarvi.

AMATUCCI, *Relatore per la maggioranza*. Ma non poteva essere là distaccato un cancelliere? Episodi del genere sembrano veramente incredibili.

CACCIATORE. Eppure è proprio così, perché nel caso citato l'avvocato del convenuto ero proprio io.

Fatto ancor più curioso, dopo un anno venne inviato a San Cipriano Picentino un cancelliere che rientrava in servizio dopo una aspettativa di tre mesi per malattia mentale. Di fronte all'enorme mole di lavoro arretrato accumulatasi nei mesi precedenti, quel disgraziato fu costretto ad andare dal pretore per chiedergli di essere esonerato dall'incarico, per non correre il rischio di finire in manicomio.

Ho voluto attirare l'attenzione della Camera su questo grave episodio e mi auguro

che nella sua risposta l'onorevole ministro voglia fornirmi assicurazioni al riguardo.

Assai grave è la situazione anche nel campo delle controversie del lavoro, perché le parti in causa non si trovano sullo stesso piano: l'attore è povero, il convenuto è ricco. Con le vigenti norme procedurali si costringe il lavoratore ad accettare transazioni iugulatorie.

Vi sono stati numerosi dibattiti per la riforma del processo del lavoro, e fin dal 1954 il professore Jaeger poneva il problema in questi termini: « Si tratta di sapere se gli organi attualmente chiamati a decidere le controversie del lavoro siano perfettamente adeguati al compito difficile, delicato e grave di conseguenze loro affidato ». La risposta dell'insigne magistrato fu questa: « Né gli organi né la forma del procedimento vigente rispondono allo scopo ».

La mancanza di volontà politica e l'azione delle forze interessate a far restare le cose allo *statu quo* hanno fatto sì che nemmeno nel campo delle controversie del lavoro venisse applicata l'auspicata riforma. Prove di queste resistenze le avemmo nel 1958, in occasione della discussione di una mia proposta di legge per l'esenzione da ogni imposta e tassa nei procedimenti del lavoro. Sarebbe stato naturale che tale proposta fosse approvata all'unanimità: invece dovette essere amputata, con la fissazione del limite di esenzione fino a un milione di lire, come se ad un maggiore credito del lavoratore corrispondesse una sua aumentata capacità economica! Richiamo la sua attenzione, signor ministro, su questo punto, in modo che questa sperequazione sia eliminata: già da anni i proprietari terrieri hanno il privilegio di sostenere giudizi contro l'affittuario, il colono, senza spendere un soldo e senza limitazioni di valore.

In materia di controversie di lavoro, non vi è sentenza di condanna del datore di lavoro che non venga appellata; al debitore conviene far decorrere così almeno altri due anni per il pagamento, anche nella quasi certezza che il lavoratore o non avrà i mezzi per procurarsi un difensore nella lontana sede della corte di appello, o sarà costretto ad accettare una disastrosa transazione.

A proposito della distanza delle preture delle sedi delle corti d'appello ho presentato nuovamente la proposta di legge per istituire una sezione di corti di appello a Salerno. Nella passata legislatura vi fu un « intervento superiore » che bloccò l'*iter* di detta proposta; voglio sperare che questa volta non vi sarà alcun intervento e che la proposta stessa verrà al più presto (mi rivolgo in particolare

all'onorevole Amadei, presidente della Commissione giustizia) iscritta all'ordine del giorno.

AMADEI, *Presidente della Commissione*. Sarà fatto.

CACCIATORE. La ringrazio.

Altra prova che ci troviamo di fronte ad una giustizia di classe è il fatto che nel vigente codice di procedura civile non si è voluto inserire l'esecuzione provvisoria per i crediti di lavoro. Bastava che, nell'articolo 282 di detto codice, ai casi in cui la sentenza appellabile può essere dichiarata provvisoriamente esecutiva si aggiungesse l'inciso « se la domanda è fondata su un rapporto di lavoro », o che nel codice civile si dichiarasse di natura alimentare il credito del lavoratore. (*Interruzione del deputato De Florio*).

Il codice di procedura civile del 1940 segnò un passo indietro in danno dei lavoratori rispetto alla stessa prima regolamentazione fascista in materia. Infatti questa stabiliva che la sentenza definitiva potesse condannare il soccombente alle spese di giudizio o compensare queste in tutto o in parte, e potesse pure accordare una provvisoria alla parte che l'avesse richiesta: la sentenza appellata avrebbe potuto essere eseguita soltanto per ciò che concerneva la provvisoria.

Nell'articolo 27 del disegno di legge del 1960 si fa un piccolo passo innanzi: « Il giudice può, anche in sede istruttoria, sia in primo grado che in appello, disporre con ordinanza il pagamento delle somme contestate. Le ordinanze previste nel presente articolo costituiscono titolo esecutivo ». Basta, però, che il convenuto impugni estensivamente la domanda, come sempre avviene, perché tale articolo perda ogni efficacia.

Invece la giustizia di classe instaurata dall'attuale codice di procedura civile, onorevole Breganze, si rivela in tutta la sua crudeltà con la disposizione dell'articolo 665, in base alla quale il locatore o il concedente può, con procedura celerissima, ottenere ordinanza di sfratto non impugnabile contro il conduttore, l'affittuario, il mezzadro, ecc. Questa procedura privilegiata consente oggi ai proprietari di immobili, in ogni parte d'Italia, di richiedere per le locazioni in regime di libero affitto — che costituiscono la maggioranza — aumenti esosi anno per anno. A Milano abbiamo mille ordinanze di sfratto al mese. Certamente il numero delle sentenze in materia di lavoro sarà di gran lunga inferiore, e nessuna pronuncia sarà immediatamente esecutiva come le suddette ottomila

ordinanze emesse a Milano dal 1° gennaio al 31 agosto 1963.

Di questi casi di privilegio a favore di una classe ne potrei elencare molti, come molti ne esistono nel vigente codice penale. Mi limito a citarne alcuni.

L'articolo 22 del codice penale, fra le attenuanti, prevede il caso di chi, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante risarcimento di esso. Quindi, l'abbiente può godere di una riduzione di pena, il povero no! Così nell'articolo 136 del codice penale è prevista la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva nel caso di insolvenza da parte del condannato: anche qui un'ipotesi disgraziata soltanto per il povero!

L'onorevole Scalfaro, nella seduta della Commissione giustizia del 25 luglio 1962, così si esprime in proposito: « ...perché, se il peso del risarcimento del danno supera i limiti del lecito, abbiamo una giustizia di classe. Se io posso risarcire il danno ho una sentenza, altrimenti ne ho un'altra. L'onorevole Mannironi, che ha esperienza di procedura per le grazie, sa che uno degli elementi che viene preso in considerazione è questo. Io ho sempre cercato di impedire che il risarcimento avesse peso determinante, perché ciò coinvolge quei problemi morali e giuridici. Una persona viene investita da una macchina, prende un sacco di milioni e rinuncia alla parte civile, oppure dice « avevo io torto ». Questa non è una cosa esatta; ma è infinitamente più grave che vadano gli eredi ad aggiustare la cosa, considerando che se quel congiunto fosse morto senza un investimento non avrebbero ottenuto quel pacco di milioni. Così abbiamo avuto quella sentenza relativa ai coniugi morti alla periferia di Roma per un investimento causato, non perché l'investitore fosse preoccupato per correre da una persona carissima ammalata, ma perché il pilota aveva stupidamente reagito al comportamento illecito di un altro pilota. Ci hanno detto i giornali benevoli che quei due, che poi erano tre perché la donna era prossima ad essere madre, sono morti subito, mentre gli occupanti della macchina investitrice non si sono accorti di nulla! E tutto è finito con due anni e due mesi, nonostante vi siano state tre vittime ».

Non sono penalista, però rimasi colpito dalla grave condanna inflitta per il furto di sei mandarini. Rilessi gli articoli 624 e 625 del codice penale, e rilevai che si costringe il giudice ad irrogare pene molto gravi, negandogli ogni libertà di decisione in ordine alla

valutazione del fatto ed alla determinazione della pena. Ciò avviene in quanto in partenza si fissa il minimo della pena, al di sotto del quale il giudice non può scendere, e poi perché numerose sono le aggravanti. Così per il furto di cui innanzi giocarono contemporaneamente due aggravanti: la prima per aver tolto il colpevole un listello che copriva la cassetta contenente i mandarini (violenza sulla cosa), la seconda perché la cassetta era esposta in vendita al pubblico (cosa sottoposta alla pubblica fede). Giustamente l'anno scorso l'onorevole Zoboli osservava in Commissione, nella seduta del 20 luglio: « Il codice penale, che, insieme col codice di procedura penale, è pur sempre il diritto pubblico per eccellenza e quello che manifesta il carattere di uno Stato, richiede una riforma che è importante e nei cui riguardi vorrei fare due osservazioni, che in sostanza sono di fondo. Una attinge alla facoltà che viene lasciata ai giudici, in quanto occorre dare la possibilità all'equità di assumere la dovuta rilevanza, perché le sentenze rispondano al comune sentimento: dobbiamo dare ai magistrati la facoltà in campo equitativo di poter esprimere una valutazione più sostanziale. Il codice fascista — mi si permetta di chiamarlo così — indubbiamente legava troppo. Si faccia il paragone fra il codice del 1931 ed il codice Zanardelli nella fissazione dei minimi di pena. Per esempio, si tenga presente il furto ed il furto aggravato, quando non ha più di un'aggravante: il potere equitativo del giudice è fortemente limitato. Occorre che al magistrato si fissino i massimi, ma si dia una maggiore facoltà di scorrere nella pena. Questo avviene nelle legislazioni più moderne degli altri paesi, i cui i minimi non sono quasi mai indicati. La formula quasi sempre ricorrente è la seguente: « sino a... ». Quindi, dà al magistrato la facoltà di essere veramente un giudice della gravità del fatto, più che un contabile della pena ».

Seramente è da meditare quanto ha scritto il collega Amatucci nella sua relazione del 24 agosto ultimo: « Tutti sanno che cosa sia la difesa di un facoltoso, affidata ad una coorte di avvocati, di testimoni, di consulenti tecnici e che cosa sia, invece, la difesa di un povero affidata ad un avvocato d'ufficio che, per mancanza di un interesse economico professionale, il più delle volte, svolge la sua assistenza in maniera stanca e distratta ».

Come vede, onorevole ministro, grave è la colpa di tutti i governi passati per non avere seriamente voluto la riforma dei codici penale e di procedura penale. Più grave sarà la

colpa dei governi futuri se nemmeno in questa legislatura tale riforma sarà attuata. Riforma piena e non più leggi sporadiche, improntate, per di più, ancora al vecchio sistema o ispirate ad un falso moralismo. È di questi giorni la presentazione di un nuovo disegno di legge sulla prostituzione; in esso si riscontrano tutti i difetti del vecchio sistema: non si cerca di sradicare il male alle radici, ma soltanto di dare alla polizia poteri ed una sfera d'azione che potrebbero rivelarsi estremamente pregiudizievoli ai diritti dei cittadini.

Ella, signor ministro, da vario tempo ci chiede dei suggerimenti. L'unico che io possa dare è il seguente: volontà politica da parte della maggioranza e volontà di lavoro da parte di noi tutti.

Gli stessi magistrati sono fortemente preoccupati. Uno dei temi dell'XI congresso nazionale dell'Associazione magistrati — che si terrà quanto prima — rifletterà la crisi che attraversa il processo civile, investendo la validità stessa dell'ordinamento giuridico, ledendo gli interessi della collettività e, quel che è più grave, generando un senso di sfiducia nei cittadini meno abbienti che si trovino nella necessità di ricorrere all'ausilio della giustizia. Tutto ciò, rilevano i relatori Torrente e Pascalino, si riflette nella vita della collettività ed influisce negativamente sul consolidamento delle istituzioni democratiche.

Spirito conservatore e di classe si riscontra in misura ancora maggiore nel codice civile, della cui riforma non si è mai fatto cenno. Si è tentato di ritoccare qualche singolo istituto, ma la resistenza è stata enorme. Basta pensare a quanto si è verificato per la riforma dei patti agrari. Nel 1950, dopo una serie di forzati cedimenti da parte dei veri rappresentanti dei contadini, la Camera approvò una certa riforma, insabbiata, poi, al Senato per anni, fino a chiudere la prima legislatura con un desolante nulla di fatto. Nella seconda legislatura fu ripresa la battaglia, ripresentando, con la certezza così di giungere sicuramente e celermente in porto, il testo già approvato dalla Camera nel 1950. Lunghi mesi di discussione in Commissione ed in aula, ma le ondate reazionarie fecero definitivamente naufragare la navicella della riforma. Da allora non vi è stato Governo che, nel suo programma, non abbia parlato della riforma dei contratti agrari e della impellente necessità, nell'interesse dell'agricoltura e dell'economia italiana, di eliminare al più presto alcuni contratti abnormi, che da secoli avviliscono talune zone del nostro paese.

In altro campo vano è stato il tentativo dell'onorevole Sansone non di istituire il divorzio, come falsamente si è fatto credere, ma di definire limitati casi in cui, nell'interesse della società, si rende necessario l'annullamento del matrimonio.

Vano è stato il tentativo di chi vi parla per mutare l'ordine dei privilegi nelle procedure concorsuali, al fine di evitare che il lavoratore in molti casi, posposto ad altri creditori in base alle attuali disposizioni contenute nel capo II del titolo III del libro VI del codice civile, perda, dopo trenta, quaranta anni di servizio, anche le indennità di anzianità, restando così, nella vecchiaia, nella più squallida miseria. Per due legislature consecutive ho presentato una proposta di legge tendente ad ottenere che nelle dette procedure concorsuali il credito del lavoratore risultasse al primo posto nell'ordine dei privilegi, ma nonostante le più vive insistenze presso il Presidente della Camera e presso il presidente della Commissione giustizia, mai tale proposta è stata iscritta all'ordine del giorno.

Devono poi essere adeguate alla nuova realtà sociale le norme dei titoli I, II e III del libro I del vigente codice civile. Molti colleghi sostengono da tempo la necessità di rivedere dette norme, specialmente per quanto riguarda i rapporti tra coniugi, i diritti della donna, la filiazione naturale, ecc. Nulla, però, s'è fatto in tale campo, e il relatore Amatucci si limita ad informarci che gli consta essere allo studio presso il Ministero di grazia e giustizia la predisposizione di una strumentazione efficiente per affrontare l'ardua problematica relativa alla riforma del codice civile e, in particolare, del libro I. Un insieme di parole, come vedete, senza alcuna concreta prospettiva.

AMATUCCI, *Relatore per la maggioranza*. Ho parlato di studio. Comunque, risponderà l'onorevole ministro.

CACCIATORE. Ciò che però maggiormente mi ha sorpreso nella discussione di questo bilancio è che né da parte del relatore per la maggioranza, né da parte del ministro e tanto meno da parte dei colleghi che mi hanno preceduto in Commissione e in aula, si sia fatto cenno alcuno al grave problema dell'articolo 39 della Costituzione. Da anni si discute sull'attuazione di tale articolo: fiumi di parole, fiumi di inchiostro! A distanza però di ben quindici anni non ancora si è trovata la via per la sua applicazione.

BREGANZE. Ella ha ragione.

CACCIATORE. In un primo momento supplì la giurisprudenza per la parte salariale,

ritenendo precettivo l'articolo 36 della Costituzione. Successivamente il Parlamento credette di salvare la propria anima di fronte ai lavoratori con la legge 14 luglio 1959, n. 741. Però i governi succedutisi dopo il 1959 avrebbero dovuto avvertire che tale legge riposava su un terreno minato, sicché con maggiore urgenza di prima si imponeva il dovere di uscire dalla provvisorietà e di procedere alla definitiva attuazione dell'articolo 39.

Infatti, già poco dopo la sua entrata in vigore, alcune magistrature di merito avevano ritenuto non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della legge n. 741. Siamo così giunti completamente impreparati alla sentenza della Corte costituzionale dell'11 dicembre 1962, la quale è basata su una specie di compromesso fra le diverse tesi, attraverso un'argomentazione che si rivela del tutto singolare, fondata com'è sulla identificazione del concetto di transitorietà con quello di unicità della legge delegata. La transitorietà, che sottrae la legge n. 741 del 1959 alla censura di incostituzionalità, condanna invece la legge di proroga 1° ottobre 1960, n. 1027, in quanto la reiterazione esclude, secondo la sentenza, il carattere transitorio della legge, ponendola in contrasto con l'articolo 39 della Costituzione.

In base a tale sentenza soltanto alcuni contratti collettivi, già stipulati in epoca lontana, hanno efficacia *erga omnes*, mentre la maggior parte, e proprio quelli che rispecchiano le situazioni più recenti, sono stati privati di detta efficacia.

Il legislatore, di fronte ad un tale stato di cose, avrebbe già dovuto trovare il mezzo per dare attuazione all'articolo 39. Ma anche qui prevale l'interesse di classe; e volutamente si dà peso alle argomentazioni di un sindacato che, per quanto riguarda l'elemento rappresentanza, teme di restare in minoranza, o al ricatto del ceto imprenditoriale che chiede l'applicazione contemporanea dell'articolo 40, o addirittura alla nostalgica pretesa di una revisione della Carta costituzionale.

Attendiamo dal ministro Bosco assicurazioni sull'atteggiamento del Governo al riguardo; altrimenti dovremo ancora ripetere le amare considerazioni e le accorate parole del Calamandrei sulla « Costituzione inattuata », o sul « come si fa a disfare la Costituzione ».

Questo dovere del Parlamento si rende ancora più pressante dopo la recente sentenza della Cassazione, la quale, in materia di sciopero, ha dato un altro giro di vite, introducendo una ulteriore distinzione, secondo cui

lo sciopero di solidarietà è da considerarsi nella previsione dell'articolo 40 della Costituzione solo quando fra le due categorie vi sia comunanza di interessi.

Giustamente Guido Trioni sull'*Avanti!* del 21 agosto ha scritto: « Per l'uomo della strada sarà sempre impossibile comprendere come tante sottili distinzioni possano germogliare dal laconico articolo 40; soprattutto, la sua coscienza stenterà a spiegargli il perché di questa specie di apoteosi dell'egoismo collettivo: perché ciò che è lecito per fini di tornaconto immediato, non lo è più quando l'interesse in gioco è più vasto e più elevato, come l'interesse politico, o quando l'iniziativa muove dal più nobile dei sentimenti che è la disinteressata solidarietà; perchè non si possono incomodare gli interessi degli imprenditori per manifestazioni contro un'avventura governativa di destra, ma si possono paralizzare servizi essenziali per una rivendicazione salariale ». Ed ancora: « In definitiva si tratta dell'ennesimo contrasto fra realtà sociale e diritto (anche se in questo campo preferiamo parlare di contrasto fra realtà sociale ed una certa interpretazione giuridica): un contrasto che il legislatore deve risolvere, modificando, integrando o chiarendo il diritto per adeguarlo alla realtà sociale. Se la formula lapidaria dell'articolo 40 non basta più, perché ciò che era chiaro e pacifico quindici anni fa non lo è più oggi, tanto vale affrontare decisamente il problema sul terreno politico-legislativo: cancellare dall'ordinamento i residui di legislazione fascista, attuare l'articolo 40 con una legge che ne rispetti pienamente lo spirito, ribadendo che il diritto di sciopero non può subire limitazioni di sorta, sia oggettive, sia soggettive; ossia non può essere negato per finalità particolari a determinate categorie. Un dibattito parlamentare su questo tema separerebbe nettamente chi è con i lavoratori da chi è contro di loro; chi è conscio della necessità di un maggior potere da chi lascia offuscare e assorbire dalla rivendicazione economica fine a se stessa la prospettiva politica generale ».

Noi socialisti attendiamo con ansia che questo dibattito si svolga e presto. Occorre però, per tutto il complesso delle nuove leggi, volontà politica e comprensione; occorre uno spirito nuovo, e non l'esaltazione di sentenze che rappresentano passi indietro o incomprendimento assoluta per problemi importanti, come quelli della tutela del lavoratore.

Il collega Amatucci, per esempio, nella sua relazione in Commissione ha esaltato una sentenza della corte d'appello di Roma che

toglie agli impiegati dei gruppi parlamentari della Camera e del Senato ogni garanzia di continuità del rapporto, ai fini delle indennità di anzianità, preavviso, ferie, ecc.

AMATUCCI, *Relatore per la maggioranza*. Non ho esaltato, ma ho semplicemente registrato questo nuovo principio stabilito dalla corte.

CACCIATORE. Ma con parole di elogio per la magistratura.

AMATUCCI, *Relatore per la maggioranza*. Non è vero. Ho citato le tre sentenze in quanto enunciavano principi nuovi.

CACCIATORE. Noi socialisti, invece, tale volontà e tale comprensione abbiamo; e faremo di tutto, nel corso di questa legislatura, per trasfonderle negli altri, per ottenere che il diritto si evolva con l'evolversi dello Stato. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bavetta. Ne ha facoltà.

BAVETTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, prendo lo spunto da quanto ebbe a suggerirci l'onorevole ministro in sede di Commissione, di avanzare cioè proposte concrete per i vari settori della giustizia, e così anche per quello della polizia giudiziaria, del quale in particolare intendo oggi occuparmi.

L'unanime constatazione (anche da parte di settori insospettabili) della attuale inefficienza della polizia giudiziaria mi esime da un esame analitico ed episodico dei motivi che impongono con tutta urgenza la riforma delle leggi che la regolano. Ciò non perché io tema di ripetere in quest'aula quanto sull'argomento è stato più volte detto da altri, giacché gli episodi che condannano l'attuale sistema sono talmente numerosi e gravi che nessuna rassegna per quanto meticolosa potrà mai esaurirli compiutamente; ma solo perché voglio attenermi all'esame costituzionale del problema, e dimostrare come le soluzioni finora attuate sul piano legislativo in questo campo non costituiscano già un'attuazione della Costituzione, ma ne rappresentino una delle più patenti e gravi violazioni.

Non ho bisogno di ricordare qui dettagliatamente i motivi che indussero il legislatore costituente a formulare l'attuale articolo 109 della Costituzione, che rappresenta uno dei capisaldi fondamentali per la salvaguardia della libertà del cittadino: molti di voi, più ricchi di esperienza di me, rammentano certo che la norma scaturì da una netta sfiducia del costituente nei riguardi dell'esecutivo. L'esperienza tristissima e dolorosa dei sistemi vessatori che il regime poliziesco

fascista aveva adottato nei confronti dei cittadini indusse il legislatore costituente a porre un limite insuperabile alle possibili prevaricazioni dei governi. Più ancora: il legislatore costituente volle — nello spirito della rivoluzione legale che con la nuova Carta costituzionale trovava solenne attuazione — affermare uno dei principi cardine della democrazia, quello cioè che la libertà dei cittadini deve essere affidata esclusivamente alla magistratura, che per tradizione, per costume, per indipendenza e per struttura ha fornito in ogni tempo e sotto qualsiasi regime politico le maggiori garanzie di serietà ed obiettività.

Inquadrato in tale prospettiva, l'articolo 109 della Costituzione non si presenta come una norma isolata la cui formulazione debba attribuirsi ad un compromesso in seno alla Costituente o al prevalere di una corrente politica rispetto ad un'altra; esso costituisce invece la naturale e ineliminabile specificazione dei principi che hanno ricevuto solenne proclamazione in altre norme della Costituzione, quali l'articolo 13, che vieta qualsiasi forma di restrizione della libertà se non per ordine dell'autorità giudiziaria; l'articolo 102, che vieta la istituzione di giudici speciali; e soprattutto l'articolo 108, che ha svincolato l'organo del pubblico ministero dalla dipendenza gerarchica dal potere esecutivo cui il precedente ordinamento lo legava. Da questo complesso di norme si evince il chiaro intendimento del legislatore costituzionale di eliminare qualsiasi forma di influenza del potere esecutivo nelle questioni riguardanti la libertà dei cittadini; e tale intendimento si inquadra in un ordine superiore di motivi che attiene alla stessa essenza della democrazia.

Quando infatti il legislatore costituente si pose il problema del nuovo assetto da dare allo Stato repubblicano, fu mosso dalla profonda convinzione che senza separazione di poteri non potesse attuarsi uno Stato veramente democratico; e poiché la separazione dei poteri senza un adeguato sistema di controlli reciproci poteva portare alla formazione di mandarinati di potere, affermò che in materia di libertà tutti i provvedimenti dovessero passare al vaglio dell'organo giurisdizionale.

Il sistema con le norme sovraindicate era già completo per dedurre sul piano della legislazione ordinaria che qualsiasi assetto della polizia giudiziaria dovesse essere conformato al principio di una completa subordinazione della polizia giudiziaria all'organo

giurisdizionale. È chiaro, infatti, che quando l'articolo 13 proclama la necessità dell'intervento giurisdizionale per qualsiasi restrizione della libertà personale, già postula in modo implicito ma non per questo meno evidente che l'intervento della polizia giudiziaria — cui sin dal primo momento della notizia del reato è affidata la libertà del sospetto colpevole — debba svolgersi con l'intervento e sotto la direzione del magistrato penale. Così pure la norma che assicura l'indipendenza al pubblico ministero, depositario naturale dell'azione penale e quindi proiezione sul piano giurisdizionale dell'attività di polizia giudiziaria, comporta una dipendenza della seconda rispetto al primo; la quale dipendenza non può non conferire anche alla polizia giudiziaria le caratteristiche di autonomia dal potere esecutivo che sono proprie del pubblico ministero.

Il sistema, pertanto, era già completo per dedurre il vincolo di subordinazione della polizia giudiziaria all'organo giurisdizionale. Ma il ricordo delle nefandezze della polizia fascista era troppo scottante perché il legislatore costituzionale non paventasse l'eventualità che una interpretazione capziosa ed interessata da parte del futuro legislatore ordinario sabotasse l'applicazione dei principi che nelle norme sopraindicate venivano consacrati. Di fronte a questo rischio il legislatore costituente si premunì con l'articolo 109, che costituisce un impegno specifico per il legislatore ordinario di organizzare la polizia giudiziaria in guisa da realizzare la più completa subordinazione di essa alla magistratura.

L'esperienza successiva ha dimostrato quanto fondate fossero le preoccupazioni del legislatore costituente al riguardo. Nonostante l'esistenza dell'articolo 109 della Costituzione, le forze parlamentari facenti parte della maggioranza aspettarono ben sette anni per porre il problema della sua applicazione; e, quando lo fecero, con la legge n. 517 del 1955, adottarono un sistema che, anziché applicare la Costituzione, ne costituì una violazione.

Il punto, dunque, era ed è quello di subordinare la polizia giudiziaria alla magistratura. Le discussioni che si erano svolte anche in sede di Assemblea Costituente sui modi per realizzare tale subordinazione avevano portato alla formulazione di due tesi che, per quanto apparentemente ispirate dal medesimo intendimento, tuttavia sul piano concreto avrebbero determinato sistemi di polizia giudiziaria tra loro incompatibili.

Una prima tesi, infatti, sostenuta dagli uomini più avveduti dello schieramento politico italiano, riteneva che il migliore modo per realizzare la subordinazione della polizia giudiziaria alla magistratura fosse quello di creare un corpo di polizia giudiziaria autonomo, e di porlo alle dirette dipendenze dell'autorità giudiziaria. A tale tesi venne opposto — specie da parte dell'attuale Presidente del Consiglio, che con la sua autorità di docente universitario forse mascherava gli interessi di cui si faceva portatore — che esigenze di attualità e di ordine economico non consentivano di operare una trasformazione così profonda nell'assetto della polizia giudiziaria.

Nessuno, però, neanche l'onorevole Leone, contestò che questa fosse la migliore forma per realizzare l'esigenza di sganciare definitivamente la polizia giudiziaria da ogni ingerenza del potere esecutivo. Solo considerazioni di ordine economico e quindi di carattere contingente consigliarono di soprassedere ad una tale profonda trasformazione. Ma il consenso fu unanime su una formulazione della norma costituzionale che evitasse ogni futuro dubbio sulla necessità che la polizia giudiziaria dovesse dipendere esclusivamente dalla magistratura. E le proposte di modifica dell'originario articolo 100 del progetto di Costituzione vennero suggerite dalla necessità di specificare meglio tale dichiarazione programmatica. Un largo consenso infatti si verificò sulla seguente dizione: « La polizia giudiziaria dipende direttamente ed esclusivamente dall'autorità giudiziaria ». Considerazioni di ordine filologico prevalsero nella adozione dell'attuale formulazione dell'articolo 109, la quale, tuttavia, non ripudiò l'esigenza da cui era stata ispirata.

La seconda tesi moveva dall'opportunità di far rimanere inalterata la struttura amministrativa della polizia giudiziaria, realizzando una subordinazione meramente funzionale. Questa seconda tesi, come è noto, prevalse nella formazione della legge del 1955. Questa legge, però, per le sue insufficienze e per i suoi concetti ispiratori, deve considerarsi tutt'altro che come un'applicazione della Costituzione.

Essa, infatti, cominciò con il negare la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria agli ufficiali generali dei carabinieri e della guardia di finanza e ai funzionari della questura gerarchicamente sopraordinati ai capi commissari. La giustificazione adottata per tale esclusione fu veramente speciosa e costituisce l'indice della mentalità di chi quella legge

volle e realizzò. Si disse, infatti, che non era opportuno porre i più alti gradi dei carabinieri, della guardia di finanza e della pubblica sicurezza alle dipendenze della magistratura, che poteva anche essere rappresentata da un pretore di prima nomina.

L'argomentazione richiama l'ordinamento gerarchico, quasi militaresco, che il regime fascista attuò nell'ambito dell'organizzazione burocratica dello Stato italiano, la cui esasperazione più mostruosa fu quella di assegnare anche ai magistrati divise e gradi. Forse il ricordo che durante il ventennio fascista al pretore di prima nomina competeva il grado di tenente o di capitano impedì di stabilire che un generale dei carabinieri, come organo di polizia giudiziaria, potesse dipendere da un altro funzionario che aveva, nell'ordinamento di venti anni fa, il grado di tenente. Nessuno intese però che con questa giustificazione si dava uno dei colpi più seri al concetto stesso di democrazia, la quale è caratterizzata, nella sua essenza, da una divisione di competenze fra organi, indipendentemente dalle persone cui sono attribuite le dette competenze.

Non ho mai sentito un magistrato protestare per la superiorità del potere legislativo su quello giudiziario, assumendo l'asserita inidoneità di qualche parlamentare. Ciò dipende dalla profonda convinzione esistente negli organi più responsabilmente maturati della vita italiana, che è lo stesso concetto di democrazia ad imporre la subordinazione o sopraordinazione di un organo rispetto ad un altro esclusivamente in funzione degli interessi che a quell'organo sono affidati, e non delle persone che rappresentano l'organo. E nella stessa misura in cui un interesse viene valutato superiore ad un altro, l'organo che rappresenta il primo deve essere sopraordinato a quello che rappresenta il secondo.

Ora, se la Costituzione italiana ha stabilito solennemente che l'interesse alla libertà del cittadino è di gran lunga più rilevante dell'interesse che può avere il Governo quale titolare della pretesa punitiva alla repressione del reato, il legislatore ordinario è obbligato ad attuare un sistema che ponga gli organi di polizia giudiziaria alle dipendenze dell'organo che è l'unico istituzionalmente competente a controllare se la pretesa punitiva sia fondata o meno: e cioè della magistratura. Ogni altra considerazione a carattere contingente od opportunistico non può che infirmare la saldezza del principio costituzionale; e quindi non può essere accolta.

L'incrinatura al principio costituzionale ha determinato poi una minore efficienza della polizia giudiziaria: perché, sottraendo i gradi più elevati alle dipendenze della magistratura, era inevitabile che concretamente si determinasse un conflitto tra gli alti ufficiali della polizia giudiziaria e la magistratura. Ed il conflitto è stato senza eccezione risolto a favore del militare, sia perché la mancanza di subordinazione rispetto al magistrato lo esime dal controllo di questi, sia perché, mantenendo la subordinazione amministrativa dell'ufficiale di polizia giudiziaria al potere esecutivo, gli organi che da questo promanano hanno una efficacia, una forza vincolante superiore a quella che può avere un magistrato che esercita soltanto una direzione funzionale.

Le lamentele che a più riprese sono state formulate, anche dal procuratore generale della Cassazione, traggono, a mio avviso, fondamento dall'attuale ordinamento della polizia giudiziaria, la quale, a guisa di Giano bifronte, da un lato è dalle leggi sottoposta alla direzione della magistratura, e dall'altro lato deve stare attenta agli ordini del potere esecutivo che, in definitiva, dispone della promozione e dell'avvenire dei suoi componenti. La situazione che si è determinata non poteva essere più paradossale.

E non mi si dica che la magistratura ha però un potere di ingerenza anche sulla carriera dell'ufficiale di polizia giudiziaria, perché questo potere è limitato sia quantitativamente sia temporalmente. Infatti, dal primo punto di vista, non tutti gli ufficiali di polizia giudiziaria hanno bisogno del magistrato per il trasferimento o la promozione, ma solo quelli che fanno parte dei nuclei di polizia giudiziaria; sotto il secondo profilo, l'esigenza del parere viene meno quando il militare abbia cessato di appartenere al nucleo di polizia giudiziaria da oltre due anni (quasi che sia la destinazione ad un nucleo a fare acquistare ad un militare la qualifica di organo di polizia giudiziaria, e non invece la circostanza che la legge attribuisce tale qualifica a tutti gli appartenenti ai corpi di polizia).

La lacuna sotto questo profilo è evidente; perché il negare il rapporto di subordinazione, anche funzionale, dalla magistratura a quegli agenti od ufficiali di polizia giudiziaria che non sono destinati ai nuclei può determinare e determina l'eventualità che alla magistratura stessa sfugga la direzione di quelle indagini di polizia che il Governo avesse interesse di affidare ai detti funzionari.

Senza dire, poi, che la formazione di questi nuclei di polizia giudiziaria presuppone una scelta, sulla quale la magistratura — sotto la cui direzione gli agenti sono destinati a lavorare — non può esprimere un qualsiasi parere; cosicché nulla vieta che ai nuclei di polizia giudiziaria, anziché i più idonei, vengano destinati i meno capaci.

Il sistema attuale è dunque tale che il potere esecutivo, anziché provvedere all'organizzazione della polizia giudiziaria con elementi particolarmente specializzati e sensibili alla delicatezza dei compiti che essa deve svolgere, destina a dette funzioni quegli elementi che non servono ai suoi fini particolari, quali indagini politiche ed in genere non di polizia giudiziaria.

Né all'inconveniente lamentato si potrebbe ovviare con l'approvazione della proposta di legge n. 187 dell'onorevole Tozzi Condivi, che prevede la costituzione di un corpo di polizia speciale alle dirette dipendenze del procuratore generale della Corte di cassazione. Ciò perché, anzitutto, la detta proposta lascerebbe inalterato l'attuale sistema, con gli aspetti negativi che sopra ho rilevato per l'organizzazione dell'intera polizia giudiziaria; e inoltre perché essa muove da un'esigenza diversa dall'attuazione dell'articolo 109 della Costituzione.

L'istituzione di un corpo autonomo specializzato lascia intendere che l'esigenza della specializzazione non sia comune a tutti gli appartenenti alle forze che svolgono funzioni di polizia giudiziaria (e sotto questo profilo incorre nella mia disapprovazione); inoltre essa è ispirata alla giusta esigenza che per la repressione di particolari tipi di reato — con aspetti di maggiore gravità rispetto a quelli comuni — venga preparato un corpo particolarmente idoneo ad assicurare i colpevoli alla giustizia. Ma ciò non ha nulla a che vedere con l'attuazione dell'articolo 109 della Costituzione.

Di fronte a tale impostazione io, per i limitati fini cui essa è diretta, posso essere consenziente: a patto, però, che essa non serva a procrastinare il problema di fondo, che è quello di porre direttamente ed esclusivamente (sia per l'aspetto funzionale sia per quello amministrativo) la polizia giudiziaria alle dipendenze della magistratura.

Il sistema da instaurare dovrebbe essere tale da assicurare indipendenza ed autonomia a tutti gli appartenenti alla polizia giudiziaria, in guisa che — ad esempio — quando un giornale dovesse denunciare la corruzione di qualche rappresentante della pubblica ammi-

nistrazione o la collusione fra organi politici e forze parassitarie della nazione, qualunque agente possa prendere l'iniziativa di indagini e di contatti diretti con il magistrato penale, senza che lo spettro della subordinazione amministrativa al potere politico possa fargli paventare rappresaglie di carriera o di sede, come spesso avviene.

A tal uopo noi del gruppo comunista, mentre insistiamo sulla necessità che venga costituito un corpo autonomo di polizia giudiziaria che assommi tutte le competenze che per legge a tal servizio competono e sia alle dirette ed esclusive dipendenze della magistratura, siamo tuttavia del parere che se difficoltà di ordine economico dovessero impedire la realizzazione di tale proposta, debba senza indugio superarsi l'attuale sistema che tante prove negative ha dato, con una soluzione che comporti: 1°) l'estensione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria sia agli ufficiali generali dei carabinieri e della guardia di finanza, sia ai vicequestori e questori; 2°) l'istituzione di una commissione composta esclusivamente di magistrati presso il Consiglio superiore della magistratura, che esprima parere vincolante su tutti i provvedimenti riguardanti la punizione, promozione o trasferimento di qualsiasi agente o ufficiale di polizia giudiziaria; 3°) l'attribuzione a detta commissione della facoltà di proporre, in forma vincolante, la promozione per meriti speciali di polizia giudiziaria, e di formulare per converso un giudizio di inidoneità alle funzioni di polizia giudiziaria; 4°) la precisazione che gli attuali nuclei di polizia giudiziaria non esauriscono l'ambito di disponibilità da parte del magistrato della forza pubblica, e che, quindi, egli può richiedere l'intervento di qualsiasi agente o ufficiale di polizia giudiziaria che operi nell'ambito della sua competenza territoriale.

Un'ultima osservazione mi sia consentita. Proprio stamane ho avuto occasione di leggere la relazione interlocutoria della Commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia; e, fra le varie proposte della Commissione, ho letto: «Gli organi competenti devono coprire tutti i posti vacanti delle sedi giudiziarie della regione siciliana al fine di assicurare lo smaltimento delle molte procedure giacenti e debbono controllare con maggior rigore la permanenza in sede dei magistrati di tutti i gradi». Questa esigenza, che la Commissione avverte ed evidentemente propone all'attenzione del Parlamento, mi spinge a muovere una critica nei confronti del Governo, il quale sa da tempo che vi è

questa carenza organica di magistrati in Sicilia.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. La legge sull'aumento degli organici è stata ora approvata.

BAVETTA. Siamo d'accordo, ma la carenza organica di magistrati in Sicilia non è di oggi, dura da parecchio tempo, fino al punto che siamo arrivati alla prescrizione di molti gravi reati; ed ella ne è a conoscenza, onorevole ministro, anche perché la magistratura invia relazioni mensili.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. La carenza vi è in tutta Italia. Se il Parlamento non avesse approvato, molto opportunamente, la legge relativa all'aumento degli organici, evidentemente non si sarebbe potuto colmare tali lacune. Immediatamente dopo l'approvazione di quella legge, ho richiesto al Consiglio superiore, che è a termini di Costituzione competente in materia, di bandire i concorsi per le nuove assunzioni. Questi concorsi sono stati banditi e sono in corso di espletamento.

BAVETTA. Di fronte alle gravissime osservazioni della Commissione d'inchiesta, e soprattutto di fronte alla lamentata prescrizione di parecchi e gravi reati (come ho potuto constatare personalmente nell'esercizio della mia professione), penso tuttavia che il Governo abbia il dovere di intervenire energicamente affinché in qualsiasi maniera, anche con possibili trasferimenti — data l'immobilità dei magistrati — si elimini la carenza che attualmente si lamenta in Sicilia.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Le assicuro che le esigenze della Sicilia saranno tenute in particolare considerazione.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 13,30.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI