

240.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 DICEMBRE 1964

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE

CINCIARI RODANO MARIA LISA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

INDICE

	PAG.		PAG.
Congedi	11612	Commemorazione dell'ex deputato Gessumino Mastino:	
Disegni di legge:		PITZALIS	11643
(Approvazione in Commissione).	11642, 11684	PIGNI	11643
(Trasmissione dal Senato)	11642	PUCCI EMILIO	11643
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1965 (1686-1686-bis) (Sequito della discussione):		BERTINELLI	11644
PRESIDENTE	11612, 11632	GONELLA GIUSEPPE	11644
FABRI RICCARDO	11612	REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	11644
GAGLIARDI	11618	PRESIDENTE	11644
TAVIANI, <i>Ministro dell'interno</i>	11624	Commemorazione del senatore Giuseppe Papalia:	
PENNACCHINI	11625	LENOCI	11644
REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	11626	SCIONTI	11645
11629, 11638, 11639, 11649, 11660,	11666	PIGNI	11645
ROMEO	11667	BERTINELLI	11646
FORTUNA	11637	PUCCI EMILIO	11646
GONELLA GIUSEPPE	11646	GONELLA GIUSEPPE	11646
MARTINI MARIA ELETTA	11651	REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	11646
MARTUSCELLI	11655	PRESIDENTE	11646
BREGANZE	11661	Interrogazioni e interpellanza (Annunzio)	11685
CACCIATORE	11663	Ordine del giorno della seduta di domani	11685
ZAPPA, <i>Presidente della Commissione</i>	11668		
BOLOGNA	11669		
ALICATA	11675		
SARAGAT, <i>Ministro degli affari esteri</i>	11681		
Proposte di legge:			
(Annunzio)	11612		
(Approvazione in Commissione)	11642		

La seduta comincia alle 9,30.

FRANZO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Iozzelli e Reale Giuseppe.

(I congedi sono concessi).

Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. È stata presentata la proposta di legge:

VALIANTE ed altri: « Interpretazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1963, n. 2105, relativo alle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari » (1898).

Sarà stampata, distribuita e, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

Seguito della discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1965 (1686-1686-bis).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1965.

È iscritto a parlare l'onorevole Riccardo Fabbri. Ne ha facoltà.

FABBRI RICCARDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'ascesa al potere del partito laburista inglese rende attuali alcune recenti osservazioni del signor Crossman, autorevole membro di quel governo, sulla sconfitta subita dal suo partito nel 1951.

L'esame storico, condotto con piena conoscenza di uomini e di cose, in quanto l'autore era anche allora membro attivo e influente del partito, indica come causa predominante della disfatta laburista il mancato adeguamento della burocrazia ai compiti di rinnovamento che il governo si era proposti.

« L'ascesa al potere di un governo laburista impegnato in radicali riforme sociali — dice il Crossman — richiedeva la completa trasformazione della burocrazia ». Poiché invece non vi fu alcuna riforma in questo campo, il governo perse rapidamente lo slancio iniziale e « spirò tranquillamente tra le braccia della burocrazia tradizionale », così come quello del 1931 « era stato ucciso dall'amplesso dell'aristocrazia ».

Questa autorevole testimonianza è una conferma della particolare importanza che hanno, fra i punti programmatici del Governo di cui esaminiamo ora il primo bilancio, quelli riguardanti le riforme dell'apparato statale. Molto realisticamente il Presidente del Con-

siglio mise al centro di questo problema la attuazione dell'ordinamento regionale, considerato il cardine di una reale riforma capace di incidere profondamente sul sistema, spesso ancora ottocentesco, dei rapporti tra Stato e cittadini.

Della riforma burocratica e delle regioni si discusse a lungo in occasione del bilancio del secondo semestre del 1964. Era allora viva la eco dei risultati della Commissione Medici che, nei loro principi politici fondamentali, ebbero un quasi generale consenso; ed era allora di moda, da parte dell'opposizione di destra, considerare la riforma della burocrazia come il bastone da gettare fra le ruote di un meccanismo di riforme di struttura di cui si temeva ogni pur timido avvio.

La maggioranza, alla quale il paese ha confermato nelle recenti elezioni la sua fiducia, esprimendo nel tempo stesso, con il complesso dei voti ottenuti dalla parte più avanzata dello schieramento politico, il bisogno di un sostanziale rinnovamento, riaffermò in quei dibattiti la necessità di procedere gradualmente, ma con una visione globale di tutti i problemi.

È alla luce di questo concetto della gradualità nella globalità che vanno considerati i passi concreti, anche se non appariscenti, compiuti dal Governo sulla via dell'attuazione dell'ordinamento regionale, all'inizio della programmazione e del nuovo assetto da dare alla pubblica amministrazione ed alle aziende autonome.

Riconosciuto, per quasi universale consenso di opinioni, che la dimensione regionale è la più idonea per una programmazione che dia nello stesso tempo garanzie di efficacia e di democraticità; riconosciuto, come leggiamo nelle dichiarazioni programmatiche del Governo, che « l'ordinamento regionale è la più alta espressione dell'autonomia in uno Stato democratico » e che esso « corrisponde con le dimensioni più adatte alla organica soddisfazione di rilevanti interessi locali al di fuori del centralismo burocratico », il ministro del bilancio ha recentemente istituito nelle regioni a statuto ordinario i comitati regionali per la programmazione, dei quali fanno parte anche i rappresentanti dei lavoratori, i presidenti delle province, i sindaci.

È questo, io credo, uno dei sistemi più efficaci per immettere nella vita dello Stato non solo i lavoratori organizzati, ma anche il semplice uomo della strada, i cittadini, che troppo spesso adesso se ne sentono estraniati, se non addirittura vittime. E questa la via per

il graduale superamento di una società essenzialmente antidemocratica, la via per la conquista da parte dei lavoratori di quei poteri di decisione esercitati anarchicamente ed egoisticamente dai gruppi monopolistici.

Anche nella vicina Francia l'esperienza dei pianificatori ha portato alla scoperta della dimensione regionale. Ma, a differenza di quanto attuato e previsto da noi, ne è nato un organo tecnocratico rigidamente sottoposto al potere centrale, con esclusione di ogni rappresentanza popolare, di ogni articolazione politica.

Considerati come prima anticipazione concreta dell'istituto regionale in uno dei suoi aspetti più importanti, e cioè quello della programmazione, i comitati regionali rappresentano dunque un reale progresso verso la attuazione di una sostanziale democrazia.

Non è possibile però sottovalutare i pericoli che al corretto funzionamento delle autonomie locali provengono da diverse parti, e principalmente dalla ben nota situazione finanziaria degli enti locali e dalla ritardata attuazione del decentramento amministrativo.

Lo stato quasi cronico di disagio economico dei comuni e delle province si è negli ultimi tempi notevolmente aggravato, offrendo un comodo pretesto alle destre che osteggiano le autonomie locali. In realtà se si pensa alle nuove situazioni che si sono create con le migrazioni interne, al continuo accrescimento delle necessità delle comunità amministrate, ai problemi posti dai nuovi insediamenti industriali la cui ubicazione è stata decisa in base al puro criterio del massimo profitto privato e senza riguardo ai costi sociali che ne conseguono, non si può non rendere il giusto merito agli amministratori locali. È lo Stato che deve rimuovere le difficoltà approntando al più presto quel piano generale di risanamento delle finanze locali da più parti auspicato, che deve togliere dall'attuale stato di subordinazione questi elementi primari di ogni ordinamento democratico. A questo proposito, vorrei sottolineare, come già fatto altre volte parlando dei problemi del finanziamento delle imprese pubbliche, la necessità di potenziare la Cassa depositi e prestiti.

Contribuendo al pareggio del *deficit* di alcune aziende autonome, come oramai fa da alcuni anni, e in questo esercizio per ben 91 miliardi solo per le poste, la Cassa depositi e prestiti non si allontana, come è stato sostenuto, dai compiti di istituto — a parte il fatto che ad un secolo preciso dalla sua fondazione

qualche cambiamento non sarebbe poi tanto deprecabile. Si tratta indubbiamente di un problema di scelta fra necessità diverse. Quello che invece mi sembra preminente è il problema dello sviluppo della Cassa attraverso lo sviluppo del risparmio postale, che, come è noto, ne costituisce la principale fonte di raccolta, ed al quale accennerò in seguito.

Alle difficoltà finanziarie degli enti locali si aggiunge, come ulteriore ostacolo al loro sviluppo, il mancato decentramento amministrativo che, in coordinazione con la legislazione per le regioni, ne dovrebbe rinvigorire il funzionamento.

È evidente l'urgenza di provvedere a tale decentramento, che dovrà essere, se si crede veramente nelle autonomie locali, un vero passaggio di poteri dall'autorità centrale a quella locale democraticamente eletta e politicamente responsabile, e non già un semplice decentramento burocratico che nulla risolve sul piano della effettiva democrazia, salvo spesso appesantire ulteriormente, per i controlli e per i ricorsi che ne conseguono, le procedure amministrative. Al pieno svolgimento delle funzioni proprie delle autonomie locali è inoltre di ostacolo, bisogna riconoscerlo, l'autoritarismo accentratore che regola la vita di certi partiti: quando gli ordini provengono dal centro, non fa molta differenza, ai fini dell'autonomia, se ciò sia dal Viminale o dalla sede di un partito. Anche nella più generale riforma della pubblica amministrazione la via da seguire è quella indicata nelle dichiarazioni programmatiche del Governo sopra ricordate. Non sarà certo con qualche perfezionamento tecnico all'ordinamento delle carriere e allo stato giuridico, non sarà con qualche modifica ai sistemi di promozione o al sistema della giustizia amministrativa, che si può ridare efficienza ad un corpo anchilosato, che si può trasformare in elemento di progresso e di democrazia quello che fino adesso è stato spesso, specie nelle alte sfere, uno strumento di autoritarismo, di conservazione, di accentramento.

È invece necessario attuare un sistema in cui la democrazia non sia un valore formale, fine a se stessa, ma sia il mezzo con cui elevare al potere di autodecisione, di autogoverno, strati sempre più vasti di popolazione; un sistema che impedisca il formarsi di caste chiuse, sorde agli interessi generali e prive di un contatto fecondo con la realtà del paese in cui il sistema stesso agisce. Gli ostacoli da superare per operare in questa direzione sono certo molti, e vanno dalla scarsa fiducia nella democrazia cui qualche volta

si presta ossequio soltanto formale, agli interessi costituiti e a certi strani pregiudizi come, ad esempio, quello che la laurea sarebbe sinonimo di competenza e di capacità amministrativa, mentre ad un recentissimo convegno di dirigenti delle aziende private si è constatato che la metà di questi ne sono sprovvisti; ed è noto che la qualifica di dirigente in campo privatistico è ben più impegnativa che nel campo pubblico. Anche nel campo privato del resto, quando si supera una certa dimensione, l'aspetto produttivo dell'impresa è sopravanzato dall'aspetto amministrativo, con il conseguente fenomeno dell'appesantimento burocratico.

Di carattere diverso, ma ugualmente indicativo della volontà del Governo di procedere sulla via della programmazione, è il Comitato interministeriale di coordinamento a livello amministrativo, sempre presso il Ministero del bilancio. È innegabile che il Comitato rappresenta un notevole e indispensabile ammodernamento organizzativo; ma è appena il caso di precisare che si tratta di un comune accorgimento tecnico, che avrebbe dovuto essere introdotto da moltissimo tempo da qualsiasi amministrazione che ambisse ad essere considerata puramente e semplicemente ordinata ed efficiente. Nonostante ciò, la destra economica, timorosa di ogni tentativo diretto ad eliminare il caos e l'anarchia, ha considerato questo Comitato come una specie di onnipotente mostro, capace da solo di distruggere la economia italiana. Tutte le critiche rivolte, e spesso fondatamente, alla mancanza di coordinazione fra le varie amministrazioni statali, si sono trasformate in critiche ad uno strumento diretto appunto alla coordinazione e, in definitiva, alla razionalizzazione della spesa. Il carattere eversivo e la miopia della destra economica italiana hanno con ciò una ulteriore conferma.

A parte queste interessate e scomposte critiche, il Comitato sarà anche un prezioso punto di osservazione per constatare con quanto slancio o, come è da temere, con quanta riluttanza, l'apparato burocratico è pronto ad assecondare l'attività governativa in un campo che esula completamente da quelli tradizionalmente affidatigli. Non vorrei essere pessimista, ma da alcuni sintomi mi sembra di poter presagire che la burocratica tendenza a cambiare il meno possibile si farà sentire anche in questo Comitato.

Penso quindi che, probabilmente, sarà necessaria molta energia da parte del ministro del bilancio, per fare in modo che i comitati istituiti rappresentino un sostanziale elemen-

to nuovo, e non un ulteriore appesantimento. Sarà perciò estremamente interessante conoscere appena possibile dati concreti sul loro funzionamento e sulla rispondenza che l'iniziativa politica ha avuto da parte della pubblica amministrazione, specie per quanto riguarda il Comitato interministeriale che, per un efficace funzionamento, presuppone un minimo di organizzazione specifica e di coordinamento nell'ambito di ogni singolo ministero. Chi, appunto, ha qualche pratica della vita amministrativa, sa con quanta freddezza, per non dire altro, i singoli compartimenti della pubblica amministrazione accolgono questi inviti ad uscire dal chiuso del proprio settore, sa con quanta gelosia si cerca di evitare un franco confronto di sistemi e di metodi, sa con quanta pervicacia ci si abbarbica al quieto vivere quotidiano, spesso, del resto, comodo e redditizio.

Per questo ritengo utile che la cortesia dell'onorevole ministro del bilancio ragguagli al più presto il Parlamento sulla funzionalità di questi comitati. Mi sembra di poter ravvisare in questi organismi una preziosa pietra di paragone, un punto cruciale che ripropone in tutta la sua complessità la questione dei rapporti fra politica e pubblica amministrazione.

Ho accennato all'inizio all'importanza che i laburisti inglesi danno a questo problema che, se non correttamente risolto, rischia di trasformare la pubblica amministrazione da strumento d'azione in elemento di ostacolo o addirittura di ostruzionismo. Ciò, sia ben chiaro, non per una precisa volontà contraria agli indirizzi del Governo, ma per la naturale tendenza all'inerzia ed al quieto vivere propria di ogni elefantica organizzazione burocratica.

Anche se abbiamo presenti le invettive di Salvemini contro « l'oligarchia dei direttori generali », non vi è alcun motivo per mettere in dubbio la loro lealtà verso il Governo in carica. Ma il sistema è di per se stesso, specie se altamente centralizzato come da noi, un freno, una remora. Lo statista inglese sopra ricordato cita fatti precisi sul comportamento di alti e medi funzionari in occasione della nazionalizzazione delle ferrovie e di altre circostanze analoghe e considera tale atteggiamento, unitamente all'ostilità aperta ed attiva degli industriali e dei banchieri, come una delle principali cause del fallimento della politica riformatrice dei laburisti.

Grave errore commetterebbe quindi il Governo, nell'attuare la sua politica, se non si preoccupasse di compiere una reale democra-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1964

tizzazione dell'apparato statale. Dopo l'approvazione del bilancio semestrale è intervenuto, in questo campo, un fatto nuovo che ritengo debba essere considerato significativo, e cioè la reazione suscitata da una nota sentenza del tribunale di Roma a carico del dirigente di un ente di ricerca. Sono note le dichiarazioni di un autorevole esponente della maggioranza, secondo il quale la classe politica nel suo insieme è stata inferiore, in tutti questi anni, al suo compito e deve fare perciò un riesame di coscienza. Pochi mesi or sono, al comitato centrale del partito socialista, il compagno onorevole De Martino metteva in rilievo che l'opinione pubblica richiedeva « un maggior rigore ed una maggiore assunzione di responsabilità da parte della classe politica che non può soltanto riversare sulla burocrazia o sul sottogoverno le colpe della corruzione, ma deve anche fare il suo esame di coscienza e trarne le necessarie conseguenze ».

In sostanza, quindi, a parte il problema sollevato dalla sentenza del tribunale, che sembra aver creato un vero conflitto di competenza fra il potere legislativo e quello giudiziario, a parte le interessate campagne della destra, dirette a favorire anche nel campo della ricerca posizioni di monopolio, sono state poste le premesse indispensabili per chiarire importanti problemi di fondo ai quali, nel passato, è sempre stata data una soluzione formale, magari ineccepibile dal punto di vista giuridico, ma priva di un effettivo, concreto contatto con la realtà.

In questa atmosfera di realismo e di chiarificazione, in cui la classe politica non rifugge dalle proprie responsabilità, iniziano i loro lavori le speciali commissioni per la riforma delle ferrovie e delle poste. E nelle aspettative generali che esse pervengano a soluzioni consone all'indirizzo politico della maggioranza; è nelle aspettative di tutti i lavoratori e di tutti gli utenti che siano rese pienamente produttive aziende che agiscono in settori così importanti della vita nazionale. Non si tratta delle solite commissioni di studio, perché tutti sanno che di studi ne sono stati compiuti a sufficienza; le commissioni avranno invece un compito di scelta — scelta economica e scelta politica — fra le varie soluzioni che sono state prospettate dai precedenti studi.

Quanto alle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, alle quali dedicherò alcuni brevi cenni, il problema fondamentale è costituito dal potenziamento del settore telefonico e dalla piena utilizzazione di tutte le risorse disponibili.

È inutile nascondersi che dopo anni di non programmazione si è giunti ad una situazione piuttosto pesante: ai 21 miliardi di avanzo nella gestione telefoni fanno riscontro 91 miliardi di *deficit* nella gestione poste e telegrafi.

Per quanto riguarda la consistenza patrimoniale basterà dire che soltanto il 5 per cento all'incirca dei quasi 13 mila uffici ha sede in locali di proprietà dell'amministrazione. Gli investimenti, inoltre, raggiungono appena l'uno per cento della spesa. Accanto a questi aspetti passivi è però da riconoscere che l'amministrazione ha assolto ad una importante funzione sociale, estendendo continuamente la rete capillare dei suoi uffici e, soprattutto, non contribuendo, con aumenti di tariffe, all'aumento del costo della vita.

I più urgenti obiettivi dovrebbero essere ora il sistematico aumento della consistenza patrimoniale delle sedi ed il completamento della meccanizzazione dei servizi, che può considerarsi appena iniziata. Il perseguimento di questi obiettivi, per quel che comportano di nuove costruzioni e di commesse all'industria privata, è in armonia anche con i rimedi proposti per l'attuale congiuntura.

Contemporaneamente alla meccanizzazione si dovrà provvedere alla riqualificazione ed alla specializzazione del personale, utilizzando principalmente l'Istituto superiore postelegrafonico. Un paragone con quanto è stato fatto da aziende analoghe nel campo della contabilità, dei trasporti interni, della meccanizzazione in genere, dimostra che vi è ancora un grande cammino da fare in questo campo. Ad esempio si avverte sempre di più l'esigenza di una accentuazione del decentramento, il quale certamente realizzerebbe un servizio pubblico più celere, dinamico ed economico, con soddisfazione della utenza e delle finanze statali. Immaginiamo che esista un decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 619, sul decentramento dei servizi del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni che ha cominciato ad avere una prima timida applicazione con la circolare n. 121 del 31 ottobre 1963, cioè la bellezza di otto anni dopo: otto anni per decentrare sei voci di spesa! Ma ogni perfezionamento tecnico sarebbe un inutile dispendio di capitali, se non si accompagnasse ad una vigorosa ripresa di quei settori che non sono mai stati utilizzati completamente.

È assurdo che un'impresa la quale dispone di una rete capillare di circa 13 mila uffici, unitamente alla più vasta rete di collegamento telegrafica e telefonica di tutto il paese e che registra un movimento finanziario

di 27 mila miliardi in entrata ed altrettanti in uscita incida così debolmente sui servizi bancari del paese. Non si può continuare a limitare la propria attività al poco redditizio trasporto dei pacchi o all'invio sottocosto dei telegrammi, e trascurare settori, come quelli dei telefoni e del banco posta che, se organizzati con il pieno utilizzo di tutti i mezzi disponibili, sarebbero altamente redditizi e strumenti adeguati per la politica di piano.

Per il settore telefonico, com'è noto, è recente l'unificazione delle cinque società concessionarie nella nuova Società italiana per l'esercizio telefonico (S.I.P.), nella quale sono state incorporate anche tre società ex elettriche. Indubbiamente si è progredito molto, dall'ordinamento veramente primordiale del 1925 che vedeva lo Stato insieme con ben 46 concessionari minori, allo « spezzatino » costituito dall'azienda statale insieme con due concessionarie private e con tre dell'I.R.I., e poi da questo « spezzatino » al completamento dell'« irizzazione » del 1957 ed all'attuale « mezzadria » fra azienda di Stato ed I.R.I.

È comunque chiaro che da un punto di vista razionale neppure questa mezzadria appare giustificata, specie se la si considera in rapporto al processo di riorganizzazione e concentrazione da parte dell'industria privata secondo le previsioni economiche recentemente elaborate dalla Confindustria. Sono stati indubbiamente eliminati gli incalcolabili danni derivanti dal mosaico di sistemi, di materiali, di amministrazioni diverse, ma resta da compiere l'ultimo passo per eliminare le dispersioni causate dall'attuale duplice gestione. È necessario ricordare a questo proposito che non soltanto esistono le fin troppo evidenti interconnessioni fra la linea interurbana, affidata nel 1925 allo Stato in quanto rifiutata dai concessionari privati, e le linee urbane gestite ora dalla S.I.P., ma esistono anche altre strette connessioni fra l'attività telefonica e le attività svolte dalla azienda delle poste e delle telecomunicazioni.

Basterà ricordare a questo proposito che quasi duemila posti telefonici della concessionaria svolgono nello stesso tempo anche il servizio telegrafico statale e che tale numero andrebbe notevolmente accresciuto trasferendo al posto telefonico pubblico il servizio telegrafico degli uffici a scarsissimo, e quindi antieconomico, traffico; basterà ricordare i quasi mille uffici telegrafici abilitati all'accettazione fonica dei telegrammi; il servizio di telestato, a disposizione delle amministrazioni pubbliche unitamente al servizio telefonico: l'esistenza di un unico Istituto supe-

riore per la ricerca scientifica sia nel campo postale sia in quello radioelettrico; tutte le possibili applicazioni del servizio telex al servizio di banco-posta, ecc.

Si può quindi affermare che l'avvenuta unificazione, fatto indubbiamente positivo, non può essere considerata un definitivo punto di arrivo.

Le interconnessioni cui sopra accennavo, unitamente alla migliore utilizzazione e reciproca integrazione di tutti i mezzi a disposizione delle attuali due aziende di Stato dovrà formare oggetto di attenta valutazione da parte della Commissione di riforma, per giungere ad una organizzazione razionale, moderna ed efficiente.

Tutti sono d'accordo nel considerare il settore delle telecomunicazioni come essenziale nel quadro dell'economia nazionale e nel considerare quindi urgente l'opera di riforma cui si accinge la commissione Nenni. L'onorevole ministro delle poste e delle telecomunicazioni, che naturalmente ne farà parte, ha anche ammesso, in sede di Commissione speciale, che è necessario potenziare l'azienda di Stato per i servizi telefonici, affinché possa adempiere i suoi compiti di propulsione, regolamentazione, controllo. È necessario però affermare che il compito di riforma non sarà facile, dato l'inevitabile attrito che verrà a prodursi con determinati interessi economici, da lungo tempo consolidati. Il rafforzamento delle strutture statali esistenti dovrà quindi essere diretto con precedenza assoluta a quei settori-chiave che possono svincolare l'amministrazione da ogni indebita ingerenza esterna.

Fin dall'inizio dell'inchiesta parlamentare sui monopoli, ad esempio, si parlò di posizioni di privilegio tenute da una ditta privata nel campo della costruzione dei cavi telefonici e della loro manutenzione. Orbene, non è concepibile che ad una politica diretta a favorire lo sviluppo equilibrato di tutta la economia nazionale si contrapponga in un particolare settore l'aquiescenza a posizioni di monopolio.

E poiché si tratta di un settore in cui il progresso tecnico avanza con rapidità sempre crescente, la massima attenzione dovrà essere dedicata alla ricerca scientifica, per la quale l'amministrazione già dispone di un efficiente e benemerito Istituto superiore, di cui non sarà mai abbastanza raccomandato il potenziamento.

È ben noto che i mezzi occorrenti per la ricerca scientifica sono ingenti e si impone quindi uno stretto coordinamento dell'atti-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1964

vità dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni con quella di organismi consimili operanti nel paese. In realtà, è vero che è estremamente difficile dare un regolamento burocratico alla ricerca scientifica, ma è altrettanto vero che, per l'enorme influenza che esercita su tutte le attività nazionali, essa non può sfuggire all'attenta considerazione di un governo democratico.

Anche sotto questo aspetto, la riforma delle aziende autonome dovrà quindi essere vista alla luce della generale politica di piano; e per quanto riguarda la organizzazione della ricerca, credo sia degna della massima attenzione la soluzione adottata dall'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni.

A questo Istituto, che è parte integrante dell'amministrazione statale, è stata infatti da tempo affiancata una fondazione privata (fondazione Bordonì), che svolge la sua attività nell'interesse dell'Istituto stesso.

Il sistema, fra l'altro, dà la possibilità di avere a disposizione per il tempo necessario professionisti e ricercatori di alto livello, retribuendoli legittimamente nella stessa misura delle aziende private, ed evitando le infinite complicazioni di carattere burocratico; ritengo quindi che possa essere tenuto utilmente presente anche in altri settori.

Con gli stanziamenti che questo bilancio dedica al settore della ricerca, è la prima volta in Italia che si pongono le basi per una vera e propria politica scientifica.

Se si vuole che questo sforzo finanziario produca i suoi effetti, se vogliamo uscire dallo stato di inferiorità in cui ci troviamo rispetto a tanti altri paesi, è però indispensabile dare una nuova struttura agli organismi di ricerca; è necessario sottrarli agli antiquati schemi burocratici, agli anacronistici controlli contabili e formali da cui sono attualmente soffocati, ideando nuovi, più democratici e al tempo stesso più efficaci sistemi di controllo parlamentare, secondo proposte già da tempo avanzate in questa sede.

La relazione previsionale per il 1965, presentata dai ministri del tesoro e del bilancio, reca una importante novità per quanto riguarda il credito, e precisamente l'accenno ad una nuova organizzazione del credito a medio termine. Mi sia permesso di cogliere l'occasione per riproporre all'attenzione dei ministri competenti la questione del risparmio postale. L'onorevole Colombo ebbe la cortesia di fornire, nella discussione del giugno scorso, autorevoli chiarimenti in proposito.

Io vorrei insistere soprattutto su alcune considerazioni che mi sembrano di notevole importanza: anzitutto ritengo ancora valide le ossevazioni di Quintino Sella intorno al risparmio postale, in uno scritto sulla *Nuova antologia* dell'agosto 1880: « Confesso — diceva il Sella — che non amo esporre in momenti difficili il credito dello Stato a più pericoli di ciò che sia indispensabile. La ressa per il rimborso sarà più paziente se si tratta di piccole poste, ma i capitali di qualche riguardo, nei momenti di dubbio, spingon talvolta la paura fino all'audacia ed alla sragionevolezza ». Da allora ad oggi, l'esperienza ha dimostrato che i capitali affidati alla posta si sono, in qualsiasi momento, comportati secondo le previsioni del Sella, il quale aveva idee esatte anche sul comportamento dei grossi capitali. Le annuali relazioni del servizio delle casse postali hanno sempre messo in evidenza, del resto, la minore influenza che sui depositi postali esercita la congiuntura sfavorevole ed il costo straordinariamente basso della raccolta. Per questi motivi, e considerando che in proporzione al reddito il maggior afflusso di risparmio postale proviene dalle zone del Mezzogiorno, io ritengo che sarebbe auspicabile una politica tendente a fare, anche di questi piccoli risparmiatori, degli investitori, sia pure, si intende, gradualmente e parzialmente.

In sostanza ritengo che anche a loro, riferendomi agli acquirenti dei buoni fruttiferi e fatte le debite proporzioni, sia applicabile un giudizio espresso recentemente nella relazione del consiglio di amministrazione della Mediobanca: « Per quanto concerne gli investimenti finali è necessario assicurare i risparmiatori che i loro risparmi non sono destinati a coprire perdite o ad investimenti improduttivi, ma che verranno utilizzati per il progresso economico del paese ».

Nel 1875 le casse postali svolsero la funzione di far accedere al risparmio larghi strati della popolazione che ne erano esclusi. Per svolgere adesso un'azione che, nell'ambito della politica creditizia del paese, abbia la stessa importanza di quella svolta allora, è necessario mettere il piccolo risparmiatore, attraverso le casse postali, in grado, ove lo desideri, di recare il suo apporto alla produzione — in particolare a quella industriale — beneficiando dei relativi redditi.

È necessario, in sostanza, estendere a vasti settori la possibilità di partecipare più attivamente alla vita economica del paese, attraverso una forma di risparmio più modesta. Del resto, non partecipa già adesso la Cassa

depositi e prestiti, unitamente alle casse di risparmio, al capitale di un istituto specializzato nell'assistenza creditizia all'industria, cioè al capitale dell'I.M.I.?

L'onorevole ministro del tesoro ha celebrato giorni fa la ricorrenza del centenario della fondazione della Cassa depositi e prestiti, pronunciando elevate parole di elogio per la gente laboriosa, modesta, lavoratrice, che alimenta con il suo risparmio la Cassa.

Nelle trattazioni tecniche questa gente viene definita diversamente; si parli di risparmiatori tecnicamente impreparati, meno avveduti, miopi di fronte al fenomeno della svalutazione, e così via. Ricordiamo però che spesso si tratta, molto semplicemente, di gente che non ha una banca a portata di mano, in quanto circa 4 mila comuni italiani ne sono ancora sprovvisti, o di gente che con la banca non ha mai avuto dimestichezza. E lo Stato, che in tutti i comuni ha un ufficio postale, non può non sentire il dovere di liberare questi risparmiatori, spesso meridionali, dallo stato in inferiorità in cui si trovano per quanto riguarda il collocamento del risparmio.

In fondo, casse di deposito esistevano nei vari Stati della penisola anche prima del centenario ora celebrato, ed avevano lo scopo di custodire determinati depositi stabiliti per legge. Unificate le varie casse, sembrò opportuno consentire un cauto impiego delle somme depositate; dieci anni dopo sembrò addirittura una eresia ai devoti cultori del liberismo — non però al Sella ed al Luzzatti — raccogliere il risparmio per mezzo degli uffici postali ed immetterlo nella Cassa depositi e prestiti, di cui rappresentò ben presto il flusso di gran lunga più importante.

Cento anni dalla istituzione della Cassa depositi e prestiti, novanta anni dall'istituzione delle casse postali sono un periodo di tempo abbastanza lungo perché sia lecito pensare ad aggiornare il sistema, rimasto sostanzialmente immutato anche dopo l'istituzione dei buoni postali del 1925 e dopo la legge del 1928 sulla concessione dei mutui.

Il problema non è soltanto relativo al saggio di interesse sui buoni postali fruttiferi, che l'onorevole ministro del tesoro considera equo, e che del resto non potrebbe da solo, salvo spropositati aumenti che nessuno ha chiesto, modificare la situazione, la quale, del resto, cominciò a peggiorare nel 1950, e cioè tre anni prima della riduzione del tasso medesimo. Il problema di fondo è che, con un saggio posto in armonia con la politica monetaria del momento, si attui una forma di

raccolta e di impiego aderente alla vita economica moderna.

Oltre che al ministro del tesoro, l'invito a porre allo studio il complesso problema va rivolto anche al ministro delle poste perché lo consideri dal punto di vista dell'attività della sua azienda, che vediamo sempre stranamente assente da ogni manifestazione riguardante il risparmio, in contrasto con quanto accadeva agli inizi del servizio, quando il direttore generale polemizzava con il Luzzatti e si meritava gli elogi del Sella. Anche i dirigenti di quel dicastero, però, hanno recentemente lanciato sul loro organo ufficiale l'allarme per la decadenza del risparmio postale e hanno proposto, per frenarla, mezzi più energici di quanto non sia quello del nuovo formato del libretto di risparmio.

Spetterà alla commissione di riforma presieduta dall'onorevole Nenni affrontare, dal punto di vista della struttura aziendale, anche questo problema di rinnovamento e di sviluppo.

La commissione, alla quale partecipano anche i sindacati, proponendo una nuova organizzazione per le aziende autonome, dovrà concretamente dimostrare la volontà del Governo di eliminare strozzature che da troppo tempo pesano sulla vita del paese, così come i comitati per la programmazione dimostrano la volontà di procedere decisamente sulla via di un equilibrato progresso. (*Applausi — Congratulazioni*).

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

GAGLIARDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, un intervento sul bilancio dell'interno non può farsi in questa data, cioè a dieci giorni dalle elezioni amministrative, senza un chiaro riferimento ai grandi problemi degli enti locali. È così fresco e significativo il mandato che decine di migliaia di amministratori hanno ricevuto dalla stragrande maggioranza del corpo elettorale che mi sembra non possa sottrarsi tutta una serie di questioni che nel prossimo quinquennio di vita amministrativa gli enti locali si vedranno costretti ad affrontare.

Ed anzitutto è inutile che io ricordi al Governo e dagli onorevoli colleghi il significato che hanno gli enti locali nella struttura dello Stato democratico, un significato direi essenziale, insostituibile. Se vi è una caratteristica della nostra Carta costituzionale particolarmente incisiva e fisionomizzante, essa è costituita proprio dalla presenza degli enti intermedi che configurano, essendo espressione

della società pluralistica, lo Stato democratico come Stato articolato, come Stato delle autonomie, delle libertà locali.

Purtroppo è proprio partendo da questo discorso, quello della Carta costituzionale, che vengono al pettine i numerosi nodi tuttora insoluti e gravi che largamente condizionano la vita degli enti locali e gravemente le stesse autonomie locali. Noi ci troviamo cioè dinanzi ad un problema di adempimenti costituzionali cui ancora una volta questo Governo, come gli altri del resto, è chiamato; adempimenti costituzionali che non consentono, sino a tanto che non saranno stati attuati, la configurazione definitiva dell'assetto di questi enti, per quanto definitiva possa intendersi la configurazione degli enti intermedi in una società in continuo movimento.

Noi ci troviamo cioè di fronte, onorevoli colleghi, ad una legge comunale e provinciale che per vie diverse risale all'editto albertino e da quello, più indietro, alle leggi municipali belghe e quindi napoleoniche. E ci troviamo altresì nella difficoltà di rinnovarla nella misura in cui la mancata attuazione dell'ente regione non consente di prevedere e di configurare la ripartizione delle aree di responsabilità e di iniziativa di questi singoli enti: comune, provincia, regione. Di qui l'impegno, che il Governo di centro-sinistra si è assunto, di chiudere il capitolo delle autonomie con la realizzazione dell'ente regione.

Questo aspetto richiede, a mio avviso, in sede di discussione del bilancio dell'interno, una sottolineatura che non può essere sottovalutata. Basti pensare che una legge praticamente vecchia di circa un secolo qual è la legge comunale e provinciale (né vale ricordare gli aggiustamenti successivi, quello del 1914, quello del 1934, o quello intervenuto dopo la liberazione, che ha semplicemente sostituito la parola « podestà » con la parola « sindaco » e la parola « consulta » con la parola « giunta ») fa sentire la necessità di un suo superamento in modo ormai inderogabile, tanto più che non si può non tener presente la circostanza che tale ordinamento ebbe a realizzarsi in un periodo di suffragio ridottissimo — non erano che 400 mila gli elettori italiani nel 1865, cioè alla data del primo testo unico della legge comunale e provinciale — e che soprattutto ciò avvenne quando gli enti locali erano considerati dallo Stato liberale nulla più che erogatori di pubblica assistenza o fornitori di certificati anagrafici.

Di ben altro, onorevole ministro, hanno bisogno gli enti locali oggi e nei prossimi anni. Essi hanno bisogno di essere finalmente

liberati da questa veste stretta, inadeguata, insufficiente, che li rende uniformi, piatti. Il vero significato delle autonomie sta, direi, più ancora che nel lasciar fare agli enti locali ciò che essi possono fare meglio, più celermente ed a minori costi, nel lasciare loro la possibilità di organizzarsi a seconda dei propri bisogni e delle esigenze e istanze cui devono rispondere, fuori di ogni piatta uniformità.

Tutti sappiamo come ormai il nostro territorio nazionale si vada configurando in zone depresse, zone ad alto sviluppo, collinari, montane, città, regioni, grandi metropoli. Ebbene, potremmo noi pensare di regolamentare con unica legge comunale e provinciale questa enorme materia, questa gamma così varia e diversa di realtà locali? La Costituzione democratica, allorché prevedeva e sottolineava il significato delle autonomie, le individuava proprio come fattori di riequilibrio del potere centrale, giacché noi siamo contro un potere delegato esclusivamente allo Stato centralizzato, allo Stato burocratico. E lo Stato democratico, nella nostra visione, si regge proprio su un equilibrio diverso di poteri che negli enti locali si esprime in modo originario, diretto, autonomo, particolarmente vivo e fertile, con una partecipazione dei cittadini che non si riscontra certamente a livello dei più grandi problemi dello Stato. Ma questo riequilibrio di poteri non si attua come la Costituzione lo prevede fin tanto che le autonomie non siano veramente realizzate.

L'altro grave aspetto, oltre a quello dell'adempimento costituzionale, che condiziona la vita dei nostri comuni e delle nostre province, è quello dell'efficienza amministrativa. Opportunamente, onorevole ministro, ella ebbe a costituire presso il suo Ministero un ufficio per l'esame dei costi di gestione delle aziende locali. Ottima iniziativa! I criteri di produttività e di efficienza vanno indubbiamente approvati anche all'interno delle aziende municipali e provinciali come sono affermati nelle aziende di qualsiasi genere, qualunque sia il bene o il servizio che esse producono. Ma evidentemente ciò non potrà attuarsi finché le piante organiche del personale e le difficoltà della finanza locale (di cui parlerò in seguito) continueranno a vincolare i comuni ad alcune situazioni per le quali, di fronte ad esigenze nuove che postulerebbero la necessità di acquisire capacità ad alto livello (tecnici, ingegneri, economisti, statistici, demografi), i nostri comuni — invece — abbondano d'una pleora di salariati e di gente non qualificata, sì che in termini di produt-

tività e di efficienza l'azienda locale finisce con lo scendere, il suo costo è altissimo e la sua produttività scarsa od insufficiente.

Occorre intervenire in qualche modo perché questo squilibrio all'interno degli enti locali abbia a cessare. Con questo non intendo affatto (perché getterei sassi in piccionaia, getterei addirittura sassi in casa mia, in quanto mi onoro di essere amministratore locale di circa 15 anni) gettare la croce addosso agli amministratori, i quali, salvo rarissimi ed eccezionali casi, si comportano con molta onestà, probità, capacità e generosità a servizio delle loro popolazioni. Ma sta di fatto che essi si trovano a manovrare e ad utilizzare strutture insufficienti. Direi che il dramma « potere dello Stato-burocrazia centrale » si ripresenta frammentato in tutti gli enti locali: in misura minore, certamente, perché a volte a livello periferico l'iniziativa e la capacità dell'amministratore riescono ad arrivare là dove a livello centrale la burocrazia non arriva. La produttività e l'efficienza delle aziende locali, quindi, vanno poste assolutamente come problema prioritario.

Vi è poi il problema politico che scaturisce dai risultati elettorali del 22 novembre. Quando i partiti che oggi costituiscono la maggioranza del Governo di centro-sinistra sostengono l'opportunità, anzi la necessità, che le stesse forze politiche che danno vita al Governo abbiano ad incontrarsi per sostenere le nuove giunte e le nuove maggioranze degli enti locali, non si tratta certamente di porre il problema in termini meccanici e automatici, quasi di ripetizione alla periferia della formula adottata al centro. Sarebbe infatti assurdo pensare di potere ricalcare tale formula nelle migliaia di enti locali che sono profondamente diversi fra loro; contraddiremmo il concetto di autonomia se pensassimo che tutte le giunte dovessero essere formate secondo uno schema prefissato. Il discorso è invece politico; occorre cioè che le forze politiche del centro-sinistra sappiano verificare la loro convergenza a livello di programmi di sviluppo degli enti locali e siano quindi capaci di dar vita a maggioranze idonee, omogenee, chiaramente qualificate dal punto di vista programmatico e conseguentemente in grado di portare avanti un discorso politico-amministrativo serio e costruttivo.

In questo senso, anche in sede di discussione del bilancio dell'interno, è a mio avviso possibile fare il discorso politico relativo alle maggioranze che sosterranno le future giunte; lo si può e lo si deve fare al di fuori di ogni strumentalismo tipico delle opposizioni di

destra e di sinistra. Le forze dell'estrema destra appaiono preoccupate del fatto che gli enti locali sottraggano potere alle centrali economiche, ai gruppi di interessi, all'apparato burocratico (quest'ultimo molte volte facilmente addomesticabile e utilizzabile in sede locale a vantaggio del potere economico); l'estrema sinistra, invece, tende molte volte ad utilizzare gli enti locali come strumento di contrapposizione permanente nei confronti dello Stato.

Il discorso delle giunte di centro-sinistra, e quindi della convergenza anche a livello periferico dei partiti e delle forze politiche che sostengono il Governo nazionale, diventa così un discorso di omogeneità programmatica, di convergenza sui fini e sul significato delle autonomie locali. Ma quali sono questi fini e questi significati? La nostra impostazione è nota e riteniamo sia condivisibile anche dalle forze democratiche che sostengono l'attuale Governo, per cui siamo convinti che, partendo da questa impostazione, si riesca a trovare e a verificare un terreno comune sul quale tali forze possano convergere e costituire le giunte comunali e provinciali.

Il discorso sugli enti locali non sarebbe completo se non affrontasse, oltre a quello degli adempimenti costituzionali e dell'efficienza amministrativa, anche il tema della finanza locale. A questo riguardo non può non essere motivo di preoccupazione quanto si sta verificando nei comuni e nelle province.

La finanza locale è indubbiamente un capitolo della finanza pubblica generale, ma occorre creare un nuovo equilibrio tra la finanza dello Stato e quella degli enti locali. Ella, onorevole ministro dell'interno, come responsabile dell'amministrazione civile e quindi dei rapporti tra organi centrali ed enti locali, ha più volte manifestato la preoccupazione (e gliene do atto) che gli enti locali abbiano a realizzare i loro compiti istituzionali e le loro finalità; ma perché ciò sia possibile ella è chiamato nei prossimi mesi a svolgere un ruolo decisivo presso i suoi colleghi, nella collegialità del Governo, perché i problemi della finanza locale siano posti in modo nuovo.

Non possiamo dimenticare la responsabilità dei governi liberali e fascisti a proposito della finanza locale, che uno studioso del settore definiva il parametro del travaglio subito dal nostro paese in un secolo di storia unitaria, tanto che, se si volesse conoscere quanto hanno sofferto gli italiani in cento anni della loro vita per gli sconvolgimenti interni, la dittatura, le guerre, lo si potrebbe fare proprio scorrendo la storia della finanza locale, trava-

gliata, tormentata e raffazzonata con leggi e « leggine ».

Onorevole ministro, ella sa che in più sedi (in sede di Unione delle province, di Associazione tra i comuni, di Commissione interni, di convegni regionali di amministratori) queste cose sono state dette. Occorre che alle raccomandazioni, alle promesse, all'assicurazione seguano i fatti. Infatti la *Relazione generale sulla situazione economica del paese* ci dice che fra il 1960 e il 1963 il disavanzo dei bilanci di parte effettiva delle regioni, dei comuni e delle province si è più che raddoppiato, rasentando la cifra di 900 miliardi di lire, mentre i nuovi indebitamenti nello stesso periodo ammontano a 750 miliardi. Sono cifre, ormai, che cominciano a sfiorare il 50 per cento dell'intero bilancio annuale dello Stato e non possono lasciarci indifferenti, se è vero che i comuni deficitari sono circa tremila, cioè si avvicinano al 50 per cento di tutti i comuni italiani.

Mi rendo conto, data l'urgenza del momento, del fatto che bisogna intervenire con qualche provvedimento transitorio; ma occorre por mano, con la prospettiva di qualche anno e non di più, alla riforma generale del sistema della finanza locale. Sono già stati compiuti studi precisi, sono state insediate commissioni, sono stati preparati rapporti sin dal tempo della Costituzione; è giunto il momento di passare alla fase esecutiva.

Chieda, onorevole ministro, la collaborazione degli amministratori. Richiamarli ad una certa austerità di impegni, ad una maggiore selettività della spesa non è affatto male; ma pretendere di risanare le finanze paralizzando ogni iniziativa, qualsiasi intervento degli enti locali, che sono chiamati ad assolvere a funzioni cui lo Stato molte volte non può corrispondere, mi sembra cosa veramente impossibile. Gli amministratori stessi non consentirebbero una paralisi di siffatta natura, non consentirebbero di considerarsi praticamente inutili o meri gestori di ordinaria amministrazione, ove non fosse data loro la possibilità — pur con criteri di austerità, di selettività della spesa, di priorità negli interventi — di continuare nella loro azione. Azione, del resto, estremamente feconda, sviluppata più celermente di quella degli organi centrali, con minore spesa e con il controllo dell'opinione pubblica.

Per concludere su questa parte del mio intervento, mi permetterò di individuare sinteticamente in alcuni punti le richieste conclusive che ritengo non possano non essere avanzate in sede di discussione del bilancio

dell'interno in ordine ai problemi ed alla attività degli enti locali.

Primo punto: chiediamo una nuova legislazione delle autonomie, che allarghi al massimo le possibilità di autodeterminazione delle competenze, delle funzioni e delle strutture di ogni ente locale e nel contempo eviti le tendenze accentratrici delle province rispetto ai comuni, delle regioni rispetto alle province e ai comuni, e dello Stato rispetto alle regioni, alle province e ai comuni. Non faccia mai un ente maggiore quello che può fare meglio e più celermente un ente minore: questa deve essere la massima di tutta la nostra attività legislativa.

Secondo punto: occorre portare le amministrazioni locali a livello di efficienza e di produttività attraverso strumentazioni nuove e revisione di organici. La spesa per il personale oggi è diventata notevole. Fra l'altro, onorevole ministro, ella sa che ogni aumento nel settore dell'impiego statale, sempre coperto dalla relativa entrata in base all'articolo 81 della Costituzione, si riflette sulla finanza locale attraverso analoghi aumenti degli stipendi e dei salari dei dipendenti degli enti locali, senza che però vi sia una corrispettiva entrata. È vero che esiste una clausola che il Ministero pone sempre: « compatibilmente con la situazione della finanza dei comuni interessati ». Tuttavia la rivendicazione è così automatica, che ad ogni adeguamento degli stipendi dei dipendenti statali corrisponde (e giustamente) analoga richiesta da parte dei dipendenti degli enti locali. Naturalmente lo squilibrio aumenta. Se la spesa per il personale è così pesante, così incidente sulla spesa globale degli enti locali, occorre per lo meno che sia una spesa altamente produttiva.

Terzo punto: chiediamo una riforma della finanza locale che dia maggiori disponibilità per i poteri locali, i quali possono assolvere ai compiti dello Stato spesso assai meglio di come lo Stato riesca a fare. Si pensi, ad esempio, ai residui del bilancio dei lavori pubblici, che ormai assommano a 1.200 miliardi. Viene fatto di chiedersi quanto più utilmente, ai fini economici, sociali e produttivistici, quella somma sarebbe stata impiegata se fosse stata data agli enti locali, dal momento che la macchina dello Stato talvolta riesce soltanto dopo un periodo da tre a cinque anni ad utilizzare gli stanziamenti di bilancio.

In quarto luogo, occorre che gli enti locali vengano raccordati alla programmazione nazionale. A questo proposito non ci lasciano del tutto tranquilli il primo piano Giolitti né

le anticipazioni che si conoscono sullo schema quinquennale elaborato dal ministro Pieracini.

Gli enti locali hanno e devono avere una loro funzione ben precisa nella programmazione. Non si può pensare ad una programmazione accentrata, autoritaria, che cioè escluda gli enti locali dalla grande prospettiva dello sviluppo economico e sociale del paese. Gli enti locali hanno compiti di rilevamento delle situazioni, di indicazione delle situazioni, di esecuzione della politica di piano, di controllo dei tempi, delle scelte e delle priorità; e non possono assolutamente essere esclusi dalla politica di piano.

Quinto punto: occorre lasciare liberi gli enti locali di trovare forme nuove di integrazione e di collaborazione sui problemi delle condotte mediche, dei veterinari, dei consorzi industriali. Problemi come quelli dei consorzi viari, dei consorzi per i trasporti e via di seguito, sono problemi che già gli amministratori, nella fertilità e nell'intelligenza della loro attività, stanno risolvendo come meglio possono; ma bisogna adeguare la legge sulle aziende municipalizzate, sui consorzi, offrire loro strumenti nuovi, perché la realtà è in profonda trasformazione, mentre gli strumenti posti a disposizione degli amministratori rimangono purtroppo assolutamente inadeguati.

Inoltre, occorre studiare forme di più diretta partecipazione alla vita degli enti locali. Mi riferisco soprattutto ai problemi di un ordinamento efficiente e del decentramento amministrativo, che nei grandi comuni ormai si pongono con assoluta urgenza. Parlo del comune di Venezia, ad esempio, e del comune di Bologna; di Milano, che sta già procedendo su questa strada. Mi riferisco a consultazioni di quartiere, proporzionate alla composizione politica dei consigli comunali, presiedute da un delegato del sindaco nominato come elemento di fiducia dell'amministrazione, le quali si radunino periodicamente e sollecitino, proponano, indichino priorità, urgenze, necessità.

Certamente, vi è il rischio che queste iniziative vengano strumentalizzate da forze eversive di destra e di sinistra, a scopo di contrapposizione permanente della pubblica opinione nei confronti degli amministratori responsabili. Ma è un rischio insito nella democrazia, e quindi va corso. Perché, se crediamo che democrazia e libertà siano una componente essenziale del nostro sistema statale, delle nostre strutture democratiche, non abbiamo altra strada che correre anche questo rischio: il rischio che coloro i quali negano

la democrazia si servano dei suoi istituti e strumenti per metterla in difficoltà. Ma abbiamo la certezza che i veri democratici e, alla fine, anche coloro che non credono alla democrazia si dovranno dare per vinti e dovranno rientrare nel gioco, dovranno cioè assoggettarsi alle leggi della libertà, che non costringono, ma liberano l'uomo e gli consentono veramente di sentirsi soggetto della vita pubblica, della vita amministrativa.

Tutto ciò a conclusione della prima parte del mio intervento. Ora, sempre in tema di enti locali, vorrei accennare ad una seconda questione.

La realtà degli enti intermedi è estremamente varia e diversa. Le leggi dello Stato dispongono iniziative, interventi e incentivi uguali per tutti gli enti locali. Uguali perché, teoricamente, tutti gli enti vi potrebbero accedere; di fatto, però, vi accedono in maggior misura gli enti locali guidati dagli amministratori più solerti, più furbi, più capaci, più legati ad amicizie di un certo tipo anziché di un altro (ma questo è un capitolo che speriamo di vedere chiuso nel quadro della programmazione nazionale, quando le erogazioni dello Stato avverranno sulla base di precise graduatorie e di precise priorità), sicché rimane la realtà di una differenziazione di interventi.

Ella, onorevole ministro, si è fatto promotore di una legge speciale per Roma e, se non lei, il suo predecessore, di una legge speciale per Napoli. Che cosa significa questo? Significa che lo Stato riconosce alcune peculiari esigenze, alcune particolari necessità che non sono proprie di ogni ente locale, ma specifiche di taluni enti locali. Ella ha già compreso dove voglio arrivare: si tratta di prendere atto del fatto che l'amministrazione comunale della città di Venezia non è in grado di gestire i servizi cittadini, quando il rapporto tra i costi di questi servizi rispetto ai costi dei servizi delle altre città è di 5 ad 1. Se ella riconosce che questo è il rapporto, ad esempio, tra i costi dei mezzi nautici e i costi dei mezzi di trasporto in terraferma; se ella riconosce che il rapporto tra i costi per la manutenzione ordinaria dei fabbricati pubblici a Venezia — rosi dalla salsedine, dal vento, dall'aumento del livello marino — e i costi analoghi in altre città è di 7 ad 1; se ella riconosce ciò, non può dire che il governare il comune di Venezia sia come governare, ad esempio, i comuni di Milano o di Bologna.

CURTI AURELIO, *Relatore*. E l'asfalto delle strade?

GAGLIARDI. È peggio che se dovessimo asfaltare le strade! Infatti, a Venezia occorrono le pietre d'Istria, che debbono essere importate dalla Jugoslavia; per di più, non si trova la manodopera.

Voglia verificare queste mie affermazioni, onorevole ministro; però, se le troverà esatte, dovrà tirarne le conseguenze. Noi parlamentari veneti abbiamo presentato un'apposita proposta di legge. La Presidenza della Camera l'ha assegnata alla Commissione lavori pubblici, perché essa riguarda quasi esclusivamente opere pubbliche: è evidente, però, che si tratta di un problema di rapporto fra Stato ed ente locale. E non mi dilungo sull'argomento, perché non vorrei recare offesa all'intelligenza e alla conoscenza del problema che hanno i rappresentanti del Governo e gli onorevoli colleghi. Tuttavia, ancora una volta, sento il dovere, in quest'aula, perché rimangano agli atti, di dichiarare queste cose, a sgravio della mia coscienza, nella deprecata ipotesi che dovessero accadere fatti di estrema gravità nel centro storico della città di Venezia, sia sotto il profilo statico, sia sotto il profilo dell'aggressione del mare, sia, infine, sotto il profilo igienico-sanitario.

Il Ministero dei lavori pubblici, per esempio, stanZIA miliardi per la viabilità, ma nessuno si è mai accorto che 50 chilometri di canali costituiscono la viabilità di una città di mare come Venezia. La cosa sembrerebbe ovvia. Dobbiamo invece ricordare che il genio civile di Venezia — come l'onorevole Ceccherini sa, per essere stato sottosegretario di Stato per i lavori pubblici — non dispone di una lira per scavare un solo chilometro di canale navigabile; perciò i canali si interrano, non si « cammina » più fra isole e centro e fra le varie parti della città, aggredita dal mare. È l'ente locale che è chiamato a gestire questo tipo di città. Ella, onorevole ministro Taviani, è responsabile della amministrazione civile dello Stato, e non può mancare, nel concerto con i suoi colleghi, di dire una parola ferma a tale proposito.

E mi avvio alla conclusione accennando a due ultimi argomenti che riguardano il pubblico costume e la pubblica moralità: il problema della delinquenza minorile e il problema della prostituzione e della omosessualità.

Sono dispiaciuto di dover trattare in quest'aula, così seria e responsabile, argomenti di questo genere; ma siamo purtroppo dolorosamente chiamati a farlo, visto che i problemi esistono e che a noi, responsabili del

paese, non spetta certamente di assumere l'atteggiamento degli struzzi, quello cioè di sotterrare la testa dinanzi ai problemi.

Ad ogni inaugurazione di anno giudiziario i procuratori generali nelle varie regioni denunciano l'incremento della delinquenza minorile. Evidentemente il facile guadagno, forme di edonismo diffuse, cattivi esempi da parte dei genitori, diseducazione vastissima, stimoli esterni sempre più frequenti ed eccitanti di ogni natura e di ogni genere incidono sulla psiche del minore, inducendolo a deviazioni di temperamento e di carattere e, alla fine, anche ad azioni criminose. Sono problemi che, a mio avviso, vanno affrontati in modo organico, come ho avuto già occasione di affermare. Ho qui sottomano il testo, in lingua tedesca, della legge organica per la protezione della gioventù in pubblico che il governo della Germania federale ha fatto approvare di recente. Occorre fare uno studio comparato di tutte le legislazioni in materia, fare una rilevazione dei fenomeni che accadono nel nostro paese e quindi strutturare una serie di norme organiche adeguate alla nuova situazione, dato che le disposizioni esistenti nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e in altre leggi sono insufficienti alla tutela dei minori.

Bisogna tenere presente il problema della presenza dei minori in luoghi pubblici oltre una certa ora; quello dell'uso di alcole da parte degli stessi sotto i sedici anni, in luogo pubblico, in tutte le ore; quello dei *flippers* e di altre macchine da gioco d'azzardo, che incoraggiano enormemente i ragazzi a rubacchiare con la speranza di vincere; quello dello stesso ingresso nei cinematografi di bambini sotto una certa età, dato che oggi molte famiglie trascinano i bambini di uno, due o cinque anni al cinema, dove i piccoli finiscono per addormentarsi, respirando aria viziata; per non parlare poi dell'osservanza del divieto di certi film per i minori, divieto che molte volte è disatteso.

TAVIANI, *Ministro dell'interno*. Onorevole Gagliardi, per quanto riguarda i film, vi è un ufficio apposito nelle questure, alle quali si può ricorrere quando si riscontra violato il divieto. Tenga presente che il problema non è soltanto quello dei film proibiti, ma anche quello dei film ammessi e accompagnati da un « prossimamente » di natura ben diversa da quella del film proiettato.

GAGLIARDI. Per i paesi di campagna il problema è anche quello dei film vietati ai minori.

TAVIANI, *Ministro dell'interno*. La violazione del divieto deve essere segnalata, perché evidentemente non vi può essere un carabiniere ad ogni ingresso di cinema.

GAGLIARDI. Vorrei tanto che ella, onorevole ministro, si impegnasse ad affrontare tutti questi argomenti che riguardano la delinquenza minorile in un apposito disegno di legge organico. Non è escluso che vi sia in questa materia una proposta di legge di iniziativa parlamentare, sempreché qualche margine di tempo resti ancora a noi parlamentari per predisporre proposte, cosa che però comincia a diventare sempre più difficile.

Comunque, se il Ministero dell'interno, attraverso i suoi uffici altamente competenti e preparati, potesse predisporre un progetto di legge di tal genere, penso che ciò gioverebbe moltissimo alla nostra democrazia e soprattutto a quella parte più eletta della nostra società che è appunto il mondo dei ragazzi e dei giovani.

TAVIANI, *Ministro dell'interno*. Gli uffici appositi della questura sono affidati alla cura particolare della polizia femminile.

GAGLIARDI. Parlerò del problema della prostituzione e di quello non meno grave e importante dell'omosessualità.

TAVIANI, *Ministro dell'interno*. A questo proposito mi auguro che ella si faccia sostenitore della posizione governativa allorché verrà in discussione alla Camera il disegno di legge predisposto dal mio Ministero, di concerto con quello di grazia e giustizia. Esso, nelle competenti Commissioni del Senato, è stato largamente modificato e attenuato. Spero che l'Assemblea di palazzo Madama ripristini il testo governativo. Una volta tanto le attenuazioni apportate al testo non sono disposte da questioni di natura partitica, ma piuttosto da posizioni di singoli parlamentari.

GAGLIARDI. Non avrei certo mancato di citare questa sua iniziativa, onorevole ministro; ma a me sembra che il problema sia molto più ampio.

Con la legge n. 75 — la famosa legge che abolì le « case chiuse » — e con la successiva legge n. 837, che riformò la profilassi delle malattie veneree, abbiamo creato due validi strumenti, che hanno avuto un certo peso nell'avviare a soluzione questo grave problema. Sono passati da allora alcuni anni, per cui abbiamo un sufficiente periodo di esperienza che ci consente di analizzare l'andamento di questi due fenomeni e di rimediare, per quanto sia possibile, con opportuni provvedimenti di legge (per quanto io non mi illuda che le leggi, da sole, siano in grado di modificare

l'essenza di taluni problemi, eterni quanto l'uomo).

Secondo me, il pur lodevole sforzo del Governo, concretizzatosi attraverso la presentazione del disegno di legge cui ella, onorevole ministro, poco fa ha fatto riferimento, è insufficiente.

TAVIANI, *Ministro dell'interno*. Ma, almeno, facciamolo !

GAGLIARDI. Certamente. Fin d'ora le posso assicurare il mio voto, per quel che può contare un voto che rappresenta soltanto la seicentotrentesima parte dei voti che questa Assemblea può esprimere. Tuttavia ritengo che quel provvedimento sarà insufficiente, perché la piaga della prostituzione e dell'omosessualità va affrontata anzitutto con un'analisi delle cause molto più seria e rigorosa, sotto il profilo scientifico, igienico-sanitario ed economico-sociale, di quanto sia stato fatto finora.

Per esempio, ho potuto constatare l'esistenza di una scarsissima letteratura su questo argomento, perlomeno in lingua italiana; segno che nel nostro paese al problema è stata data sempre scarsa importanza. I pochi pionieri molte volte sono stati oggetto di strali, di accuse, di sarcasmi, e non certo di approvazioni e di elogi. Questo, a mio avviso, significa che siamo ormai giunti al punto in cui occorre, quantomeno, che ci mettiamo la coscienza a posto attraverso un'indagine seria.

Ecco perché mi permetto di farle presente, onorevole ministro, che ho intenzione (naturalmente d'accordo con il mio gruppo politico) di farmi promotore di un'inchiesta parlamentare su questo problema. L'argomento è così vario, così legato a tutta una serie di problemi diversi, che affrontarlo con un disegno di legge di natura sanitaria significa praticamente esaminare le conseguenze e niente altro; affrontarlo con un disegno di legge di natura di pubblica sicurezza significa pensare all'aspetto repressivo e nient'altro; affrontarlo sotto l'aspetto dell'educazione sessuale (aspetto delicatissimo ed importantissimo, finora del tutto assente) significa cogliere solo l'aspetto preventivo, e neanche tutto. Il problema, ad esempio, del pratico fallimento del cosiddetto « recupero », sul quale la legge Merlin fondava molte delle sue prospettive, è un altro aspetto che bisogna assolutamente approfondire e, con esso, quello della prostituzione « ricca », che non ha tutte le solite connessioni, ma ben altre.

TAVIANI, *Ministro dell'interno*. Non sono d'accordo sul giudizio secondo il quale l'opera di recupero sarebbe fallita. Si conoscono solo

le cose che vanno male, e non quelle che vanno bene. Vi sono ottimi istituti che operano con notevole successo.

GAGLIARDI. Parlo del fallimento nel rapporto tra il recupero ed il resto. Ella sa che si parla di 200 mila prostitute libere: da circa 4 mila siamo a circa 200 mila, mentre le malattie veneree sono passate dal 6,4 al 16 per 10 mila abitanti nel 1961 (non sono riuscito a trovare cifre più aggiornate). Indietro non si torna sul piano della chiusura delle « case », questo è fuori discussione, perché si è trattato di un atto di civiltà che ha onorato il Parlamento ed il paese; però il problema rimane, con tutta la sua gravità e le sue implicanze, con tutto il suo dilagare. Il povero sindaco Anselmetti di Torino presiedette un'assemblea di padri di famiglia e di cittadini al Carignano, strapieno di gente, dove vennero fuori cose paurose: ormai il vizio è alle porte; ragazzi di 17, di 18 anni vengono adescati sulle porte di casa quando escono o rientrano, alle 7 di sera. Un problema di questo genere bisogna pur che venga posto, ad un certo momento, in un paese che voglia essere un paese civile e democratico.

Ripeto, due o tre norme che diano alla polizia maggiori poteri rispetto a quelli che oggi ha sono indubbiamente importanti; e le esamineremo con la massima attenzione. Mi pare però che non possano esaurire il problema. Se avessimo affrontato il problema della « mafia » al di fuori della Commissione parlamentare d'inchiesta (e quale altra letteratura vi era sul problema: storici, giuristi, sociologi, lo avevano approfondito per decenni!) si sarebbe corso il rischio di una visione unilaterale e non globale del complesso problema. Allo stesso modo occorre impostare un esame globale di questo problema.

Ecco perché mi auguro, onorevole ministro, di saperla d'accordo su questa iniziativa che mi permetto di suggerire, iniziativa che dovremmo prendere nei prossimi giorni, mettendo in grado il Parlamento di approfondire il problema prima che esso diventi veramente una grossa infezione sociale, morale e sanitario-igienica, come indubbiamente sta diventando. Parlo con l'esperienza di città come la mia, che ricevendo in sei mesi un milione 200 mila turisti si trova certamente di fronte ad una acutezza particolare del fenomeno; ma mi risulta che anche nelle città di provincia e perfino nelle campagne, il vizio dilaghi con un crescendo preoccupante.

Concludo con il darle atto delle iniziative che ella più volte ha preso e sotto il profilo legislativo e sotto quello dell'intervento delle

autorità periferiche. Rimane la necessità, a mio avviso, di affrontare il problema alla radice. Mi auguro, onorevole ministro, che il suo pieno favore a questa nostra iniziativa, quando verrà presentata, non manchi, sicché si possa offrire al Parlamento e al paese la possibilità di una conoscenza del problema e quindi di una selezione degli strumenti idonei a risolverlo. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Calabrò. Poiché non è presente, si intende che abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Manco. Poiché non è presente, si intende che abbia rinunciato.

(*La seduta sospesa alle 10,55, è ripresa alle 11,15*).

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

PENNACCHINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, prima di iniziare la mia esposizione desidero esprimere al ministro guardasigilli la mia convinta e consapevole considerazione per l'opera diuturna, proficua e appassionata da lui e dai suoi collaboratori instancabilmente svolta per risolvere i molti e complessi problemi che travagliano l'amministrazione della giustizia. Ritengo d'altra parte che, a prescindere da ogni colorazione politica e da ogni divergenza tecnica sulla impostazione delle singole questioni, l'apprezzamento sulla sua attività, onorevole ministro, e sulla amministrazione da lei presieduta sia comune a tutti i membri del Parlamento. Mi auguro pertanto, nell'esprimere il mio plauso leale e cordiale, di rendermi interprete anche dei sentimenti di coloro che intendono attribuire ai meriti il dovuto riconoscimento, al di là delle posizioni preeterminate e delle barriere ideologiche.

Non si voglia attribuire questa premessa a piaggeria o ad inopportuno spirito di adulazione; ma la ritengo necessaria per sgomberare preventivamente il campo da possibilità di malintesi, dato che la natura della mia trattazione potrebbe indurre a considerarmi in un certo senso allineato sulle posizioni di coloro che nella discussione del bilancio vedono un'occasione per una requisitoria contro il Governo o un mezzo per mettere in stato di accusa uomini ed istituzioni. Nulla di più lontano dalle mie intenzioni. Se esprimerò delle critiche, sarà soltanto nell'intento di trovare una via di intesa; e ogni spunto polemico dovrà essere considerato soltanto come una forma di collaborazione in vista del raggiungimento di un fine comune.

In tale spirito devo dire al ministro di grazia e giustizia che mi trovo costretto a riproporre in questa sede argomenti già trattati in Commissione, per i quali avevo chiesto elementi che poi in effetti non sono stati forniti, o sono stati forniti in maniera incompleta. Mi si può riconoscere che per ogni singolo tema avevo evitato la richiesta di impegni categorici o di scadenze perentorie; la mia intenzione era quella di provocare l'enunciazione di indirizzi programmatici, di previsioni di massima che potessero servire quali dati di studio per valutare l'idoneità delle predisposizioni a risolvere i singoli problemi. Orbene, a prescindere da questioni specifiche che hanno formato oggetto di ordini del giorno accolti dal Governo — come l'estensione della giurisdizione territoriale delle sezioni staccate di pretura ai centri più importanti dei mandamenti delle preture soppresse, o la possibilità di istituire un ruolo tecnico per il disbrigo delle mansioni di autisti, dattilografi, ecc., attualmente devolute presso il Ministero e gli uffici giudiziari ad agenti di custodia, con grave pregiudizio dell'organizzazione carceraria — il resto non ha approdato a molto di concreto o di conclusivo.

Per dimostrarlo basti un esempio, che traggio volutamente da un argomento, per dir così, neutro, per il quale non avrebbero dovuto sussistere motivi per evitare una risposta chiara ed esauriente. In Commissione è stato da me prospettato come oggi ci si trovi di fronte ad un vuoto di ben 1.349 vacanze nell'organiche dei magistrati; ed è stata richiesta una puntualizzazione circa il risanamento della preoccupante situazione. Dalla risposta abbiamo appreso che tutte le possibilità consistono nell'anticipazione dei tempi di esecuzione dei concorsi e che sono state disposte tutte le abbreviazioni di termini possibili ed immaginabili. Abbiamo seguito il ministro nel suo personale, opportuno ma infruttuoso sopralluogo nelle cantine del Ministero alla ricerca di locali in cui far sostenere gli esami; abbiamo saputo delle sue richieste al Consiglio superiore della magistratura ed alla fine ci siamo trovati, di fronte a 1.349 vacanze, alla formulazione della speranza che — cito le parole dell'onorevole ministro — « questi provvedimenti servano ad agevolare l'acquisizione di magistrati, perché questa è una delle condizioni principali per avviare alla deficienza dell'organico ».

Mi permetto di far osservare all'onorevole ministro che non di una speranza eravamo andati in cerca, ma di una programmazione. Volevamo sapere in quanti anni, o lustri, o

decenni il Governo conta (o diciamo pure spera, purché sulla base di ragionevoli presunzioni) di colmare il vuoto. L'unico dato che ci è stato fornito è stato quello che i concorsi verranno indetti per 200 posti alla volta. Ma con quale frequenza e con quali prospettive di afflusso? Da miei calcoli approssimativi, 200 posti sono all'incirca quelli che ogni anno si dovrebbero rendere liberi per il raggiungimento dei limiti di età o per altre cause naturali. Una cadenza di un concorso all'anno vorrebbe dire dunque non risolvere mai il problema; due concorsi all'anno risolverlo in circa sette anni; tre concorsi, in poco più di tre anni e così via. Ma fino a qual punto è possibile, oltre che conveniente in relazione alle possibilità di sviluppo delle carriere, incrementare i concorsi? Qual è la media attuale delle domande, quale quella degli idonei, quali le percentuali rispetto alla consistenza dei bandi?

Ovviamente non avremmo voluto elementi tanto particolareggiati, sibbene qualche cosa di più della sola assicurazione che si sta facendo tutto il possibile! Abbiamo, lo ripeto, troppa stima e fiducia per quanto si riferisce al senso di responsabilità del ministro, per porre minimamente il dubbio che presso il suo Ministero si faccia tutto il possibile, o anche per chiedergli soltanto una conferma in tal senso. Quello che interessa conoscere, però, è se da questo « possibile » sia lecito attendersi una sanatoria della crisi a scadenza più o meno differita, o se invece i recenti aumenti di organici abbiano esaurito la loro funzione consentendo promozioni di magistrati già in servizio, senza per altro riuscire a farne affluire di nuovi.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Poiché la procedura di questa discussione non mi consente di rispondere al suo intervento, ed ella mi ha chiesto qui delle cose con una precisione che non aveva usato in Commissione, ...

PENNACCHINI. È esatto.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. ... le dirò ora che abbiamo chiesto al Consiglio superiore della magistratura — nei limiti della competenza del Governo: ella parla qui con il Governo — di fissare tutti i concorsi necessari, naturalmente con le scadenze e i tempi tecnici che questo comporta. La nostra previsione (che leggo testualmente da un appunto che portai in Commissione, ma che non ebbi occasione di leggere in quella sede) è che il nuovo organico dei magistrati dovrebbe essere pressoché completato entro il 1968. La normalizzazione di questo settore dell'ammi-

nistrazione della giustizia potrà dirsi allora realizzata. Naturalmente, è una previsione umana e sensata, che va incontro alle incertezze di ogni umana previsione.

PENNACCHINI. La ringrazio, onorevole ministro. Voglio precisare che non avevo posto questi interrogativi con tono perentorio, bensì per inquadrare nei suoi esatti termini una situazione precaria, che è basilare per la soluzione di numerosi problemi ad essa connessi, al fine di appurare se tale situazione rivesta carattere di eccezionalità tale da richiedere l'adozione di provvedimenti anch'essi eccezionali. Ella mi ha risposto esaurientemente, e la ringrazio.

Collegata alla materia degli organici è un'altra questione, relativa alla presenza al Ministero di numerosi magistrati — 123, per la precisione — adibiti al disbrigo di funzioni amministrative. A parte l'ovvia considerazione che la restituzione di tali magistrati ai compiti d'istituto avrebbe costituito un contributo, non certo decisivo ma tuttavia sensibile, per fronteggiare la carenza di elementi nell'ambito giurisdizionale, è stato fatto presente come in favore dell'adozione di tale provvedimento militino numerose ragioni, confluenti nella necessità di eliminare nel punto più sensibile dell'intera struttura una situazione precaria, resa ancor più grave dalle crescenti rivendicazioni e polemiche del restante apparato amministrativo.

In primo luogo, tali ragioni si concretano nell'attuazione del principio costituzionale secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge e, pertanto, non possono svolgere compiti amministrativi al di fuori dell'ordine giudiziario. In effetti, invece, la situazione dei magistrati addetti al Ministero, con l'inevitabile condominio tra ministro e Consiglio superiore della magistratura, risulta nettamente differenziata da quella di tutti gli altri magistrati. Da un lato, adempiendo essi funzioni diverse da quelle proprie della loro qualifica, non godono dell'indamovibilità e dell'indipendenza, peculiari della categoria; dall'altro, causa il mancato inquadramento organico nel ruolo del Ministero, sono soggetti, per le promozioni, per i trasferimenti e per i provvedimenti disciplinari, al Consiglio superiore della magistratura, restando al ministro il solo potere di proporre a detto organo i trasferimenti di magistrati da e per il Ministero.

In secondo luogo, la scarsa rilevanza che la destinazione al Ministero può avere per gli interessati ai fini delle prospettive di carriera induce gli stessi a considerarla come una pa-

rentesi dettata da ragioni di opportunità, o sotto un profilo influenzato da necessità contingenti.

Ultima ragione, infine — ma non in ordine di importanza — è la contestazione che altre categorie di personale dipendente dal Ministero avanzano contro la posizione di detti magistrati, rivendicando per i funzionari forniti del grado necessario una funzione direttiva, conforme ai criteri vigenti negli altri rami della pubblica amministrazione. Non si può infatti ignorare come l'assunzione di tali mansioni da parte di elementi estranei all'apparato burocratico, anzi facenti parte di un potere dello Stato diverso dall'esecutivo, appaia agli appartenenti a quest'ultimo quale una indebita intrusione, che non trova riscontro in quanto avviene negli altri ministeri.

A tutto ciò il signor ministro ha risposto che, qualora si volessero ricondurre le funzioni di cui trattasi nell'alveo amministrativo, il loro disimpegno imporrebbe il possesso delle qualità e dei requisiti richiesti per i magistrati, e che pertanto il problema cambierebbe nome, ma esisterebbe ugualmente.

Mi sia consentito di dissentire da tale affermazione. Innanzi tutto la questione non va impostata sotto l'aspetto di chi deve espletare le mansioni di cui si parla, ma di chi « non » deve espletarle. Una volta assodato che esse non possono essere devolute ai magistrati, una volta cioè risolto il problema di fondo, nulla vieta in teoria che coloro che siano chiamati a subentrare al loro posto debbano essere in possesso di requisiti analoghi, purché però si tratti di funzionari e non di giudici.

Riconosco come, partendo da questa base, possa presentarsi il problema collaterale (non lo stesso, signor ministro) del reperimento degli elementi idonei e qualificati a sostituire i magistrati negli incarichi amministrativi da questi ricoperti. Ma qui mi pare che si siano volute inserire nella trattazione dell'argomento delle pregiudiziali vincolative, dalle quali dovrebbe discendere come la soluzione attuale, anche se non eccessivamente ortodossa, sia pur sempre la sola possibile per obiettive ragioni di forma maggiore. Mi riferisco, con questo, all'affermazione (che non mi sento di poter condividere) secondo cui per ben disimpegnare funzioni amministrative, per quanto particolari, sia indispensabile una preparazione culturale e professionale pari a quella del magistrato.

Non vi è dubbio che, data la loro specializzazione nella materia, i magistrati siano particolarmente versati nel trattarla; ma ciò

non toglie che la materia stessa non impegni che una parte della loro formazione, volta più all'esercizio della potestà giudiziaria che non al disbrigo delle incombenze d'ufficio ad essa connesse. E ciò non toglie, soprattutto, che una formazione ugualmente specializzata possa essere raggiunta da altri che non siano magistrati.

A questo proposito mi sembra di poter ravvisare nell'enunciato dell'onorevole signor ministro una implicita risposta alle rivendicazioni di altre categorie, alle quali ho innanzi fatto cenno. Non intendo minimamente interferire in questo campo, di sua stretta competenza, in quanto è evidente che — derivandogli dall'articolo 110 della Costituzione la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia — deve potersi avvalere di personale da lui giudicato idoneo e preparato. Quello invece che ambirei venisse dichiarato in questa sede — una volta riconosciuto che il ministro non può sovrintendere ai predetti compiti per mezzo dei magistrati, che costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere — è che il Governo è effettivamente intenzionato ad avviarne la sostituzione, sia pure graduale, verso fattive e concrete possibilità di realizzazione.

Altro argomento sul quale ho già avuto occasione di richiamare l'attenzione è stato quello della formulazione di previsioni di massima in ordine alla riforma dei codici. L'intervento di altri colleghi, che con autorevole competenza hanno particolarmente approfondito il problema della riforma del codice di rito penale, ha provocato una esauriente e dettagliata puntualizzazione in questo campo, dalla quale è risultato un esplicito impegno del Governo ad operare con la massima sollecitudine possibile. Non mi soffermo sul settore specifico, perché è stata preannunciata una replica da parte dei presentatori dell'ordine del giorno inteso a vincolare la conclusione dei relativi lavori a limiti di tempo esattamente determinati.

Ritengo tuttavia opportuno sottolineare come sia rimasta inevasa la richiesta di una previsione per quanto riguarda gli altri codici, per i quali premono non meno impellenti e incontrovertibili esigenze. Mi rendo conto di quanto sia difficile anticipare scadenze, sia pure approssimative; e tuttavia ritengo preferibile all'indeterminatezza la conoscenza di una realtà, anche se negativa: tanto più che nessuno può nutrire ragionevoli presunzioni di una riforma dei codici a breve scadenza. Non sembri pedanteria voler insi-

stere su una domanda della quale è più che presumibile la risposta; ma il fatto è che di continuo ci troviamo di fronte, in Commissione giustizia, a proposte di modifiche ai codici, e ogni volta ci troviamo costretti a riproporci il quesito se sia il caso di por mano a riforme parziali in pendenza di provvedimenti per riforme integrali. Da parte mia propendo decisamente per la risposta affermativa, dato che reputo sempre preferibile una duplicazione del lavoro, anche se altrimenti evitabile, ad un'inerzia che potrebbe paralizzare ogni reale progresso. Un'autorevole messa a punto sulla effettiva situazione dovrebbe tuttavia intervenire, per dirimere ogni perplessità e far propendere con cognizione di causa verso una consapevole linea d'azione.

E vengo a quello che è stato definito da altri uno dei grandi temi che ci stanno di fronte, per il quale è stato da più parti auspicato un dialogo improntato a profondo senso della realtà: la configurazione, cioè, dell'istituto del pubblico ministero.

Riassumo brevemente i termini della questione. Attualmente, a norma della Costituzione, il pubblico ministero costituisce indubbiamente una figura distinta da quella del giudice, in quanto esente da alcune delle prerogative di quest'ultimo, tra le quali quella fondamentale dell'inamovibilità; ma che d'altra parte non è compiutamente ricondotta nell'ambito di un potere diverso, in quanto inserita nell'ordine giudiziario e nello stesso Consiglio superiore della magistratura. Sul piano strutturale, mentre il giudice è indipendente come individuo, nel senso che opera secondo decisioni tratte dal proprio intimo, il pubblico ministero è al contrario ordinato gerarchicamente, e fa capo a un vertice costituito dal procuratore generale o procuratore della Repubblica; mentre il primo non può di regola essere mutato nel corso del processo, il secondo può invece in qualsiasi momento essere sostituito. In questa situazione si presenta il problema di una via di scelta tra la concezione che tende ad assimilare il pubblico ministero al giudice, per quanto riguarda la sua autonomia da altri poteri, e un'altra che al contrario tende a ricondurlo nell'alveo del potere esecutivo, sottoponendolo al ministro e distinguendolo nettamente dal giudice, secondo lo schema dei vecchi ordinamenti del 1923 e del 1941.

A questo proposito, il signor ministro ha voluto muovermi il velato e garbato appunto di essere influenzato da « idoli di carattere dottrinario », che hanno ritenuto di dover

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1964

identificare nella funzione del pubblico ministero caratteristiche sostanzialmente esecutive, perché egli tende in ogni momento, sia prima sia dopo la sentenza, all'esecuzione della legge attraverso il filtro del controllo giurisdizionale.

Accetto questo appunto di buon grado. Chi di noi non è influenzato da idoli del genere? Del resto, egli stesso ha ammesso l'estrema inopportunità di un pubblico ministero che si presenti vestito dell'autorità congiunta del giudice e dell'accusatore; e da questo all'adottare una soluzione che, per distinguere nettamente la figura del pubblico ministero da quella del giudice, riconduca il primo alle dipendenze del potere esecutivo, il passo è breve.

L'importante è che questi idoli poggino su solidi fondamenti: l'accertamento di questo punto dovrebbe essere l'oggetto del nostro reciproco scambio di vedute.

Secondo me le differenze di funzioni e di struttura tra pubblico ministero e giudice sono innegabili. Il primo è organo di impulso che promuove l'azione penale, organo di iniziativa che la esercita, che propone al giudice determinate soluzioni, e ne impugna le decisioni provocando l'intervento di un giudice più qualificato; il secondo è organo di garanzia, cui compete la decisione del processo. Anche l'indipendenza attribuita al pubblico ministero si risolve non già nell'autonomia del singolo magistrato (come avviene invece per il giudice che trova il proprio limite soltanto nell'indipendenza degli altri giudici), bensì nel potere autonomo convergente nel supremo capo gerarchico, rispetto al quale i singoli magistrati del pubblico ministero assumono la veste di esecutori di direttive, tenuti all'obbedienza e alla subordinazione.

Non va inoltre dimenticato che il pubblico ministero è, per tradizione giuridica ormai consolidata, l'organo cui è affidata la esecuzione della pena. Ciò non solo conferma l'esistenza di una funzione esecutiva, ma consolida le ragioni che militano in favore di una dipendenza dal potere esecutivo. Infatti è compito precipuo di questo potere vagliare, attraverso il controllo di tutta l'organizzazione carceraria, le modalità della esecuzione della pena per garantire il conseguimento di tutte le finalità ad esse connesse, da quella della preservazione sociale a quella della re-denzione del condannato.

Con la dipendenza dal potere esecutivo verrebbe per di più restituito al pubblico

ministero, nell'ambito della distinzione dei poteri che è fondamento dello Stato democratico, il compito di realizzare il necessario collegamento tra il potere legislativo, da cui la legge emana, e il potere giudiziario che è tenuto ad applicarla e a conservarla nel tempo. E che tale compito debba essere attuato sotto la direzione del ministro risponde alla intima natura dell'istituto, alle sue finalità e alla sua stessa tradizione storica. D'altra parte ad analoghe conclusioni sono ispirate le legislazioni di altri paesi, a noi vicini non solo per contiguità geografica, nelle quali sono posti in evidenza i collegamenti tra pubblico ministero e potere esecutivo. Valga per tutte l'esempio della Germania, dove il pubblico ministero dipende dal ministro, il quale gli impartisce direttive di ordine generale.

Non sono ammalato di esterofilia al punto da essere ammiratore per principio di quanto si faccia o si concluda altrove, o da essere indotto ad invocare, a sostegno delle mie tesi, l'autorità di decisioni adottate fuori dei confini del mio paese. Tuttavia, quando nello stesso senso militano i risultati cui sono pervenuti i più autorevoli e apprezzabili studi condotti anche da noi; quando conclusioni maturate in climi e condizioni diversi vengono vagliate al lume delle condizioni ambientali nostre, e tale esame si conclude favorevolmente, debbo pur sentirmi autorizzato a pensare che qualche cosa di buono debba esservi negli indirizzi altrui. Si tratterà, sì, di *idola* dottrinali, ma mi sembra che a tali *idola* si dovrebbe pur accordare diritto di cittadinanza.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella ha accennato ad un garbato appunto che io le avrei fatto, quasi una specie di rifiuto dell'idolo dottrinario. Io invece in Commissione ho detto qualcosa che forse avrebbe dovuto sodisfarla, e cioè che dai lineamenti sommariamente espressi dei principi da sottoporre alle Camere per una riforma del codice penale scaturiva, secondo me, proprio quella netta distinzione del pubblico ministero dal giudice, che ella ha in questo momento così perfettamente enunciato. Aggiungasi però che quando poi fossimo andati a svolgere da questa distinzione le conseguenze di carattere costituzionale (perché si incide sulla Costituzione), relative alla dipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo, probabilmente molti di coloro i quali sostengono che il pubblico ministero debba essere soltanto accusatore e non giudice sarebbero stati riluttanti ad accettare simili conseguenze.

La mia, dunque, voleva essere soltanto una previsione circa l'esistenza o l'inesistenza del coraggio necessario a portare il principio alle sue ultime conseguenze.

PENNACCHINI. Ella, onorevole ministro, è molto cortese: le do atto di essere, oltre che il ministro della giustizia, anche quello della... grazia. Tuttavia mi sono ritenuto leggermente scalfito dalle sue osservazioni, pur tenendo in considerazione, come vedrà in seguito, le giuste e fondate preoccupazioni che ella ha manifestato in Commissione.

Ella, invero, onorevole Reale, ha espresso il dubbio che eventuali passi concreti per la collocazione del pubblico ministero alle dipendenze del potere esecutivo, con i riflessi costituzionali ad essi inerenti, possano essere causa di ritardo ad una contestuale riforma della procedura penale, e in specie all'instaurazione di quel processo accusatorio verso il quale convergono le attese universali.

Ovviamente la sua esperienza in materia fa testo, perché nessuno meglio di lei può conoscere le difficoltà pratiche, di dettaglio, che ogni volta si frappongono alla realizzazione di qualsiasi iniziativa: anche se, a mio giudizio, i riflessi costituzionali cui ella ha fatto cenno dovrebbero in definitiva essere favorevolmente accolti in sede competente. Non dico, pertanto, che la riforma del pubblico ministero debba trovare ad ogni costo attuazione in sede di modifiche del codice di procedura penale. Certo, quella sarebbe la sede ideale, la più appropriata, la più logica: ma sappiamo come spesso il meglio sia preclusivo del bene.

Nulla vieta però che un tentativo in tal senso si faccia; vorrà dire che qualora il divario temporale tra le possibilità di realizzazione delle due riforme dovesse profilarsi sempre più pronunciato, esse potrebbero rimanere materialmente separate, anche se concettualmente unite, in vista di provvedimenti conclusivi distinti. Quel che mi interessa è che i concetti esposti non rimangano come echi di una semplice esercitazione verbale, ma siano produttivi di effetti. Gradirei di conseguenza, signor ministro, che al lusinghiero apprezzamento espresso come giurista anche testé, del quale la ringrazio, faccia corrispondere anche un fattivo interessamento del Governo affinché il problema venga affrontato senza il minimo indugio, allo scopo di non compromettere in permanenza la possibilità di inserimento nella riforma di più vasta portata.

Non mi soffermo sul tema della riforma della magistratura, in quanto esso ha for-

mato oggetto anche di altri interventi che hanno a loro volta dato occasione ad una delle parti più positive delle conclusioni del rappresentante del Governo. Ci troviamo qui prossimi al termine, con un andamento di lavori che induce a previsioni confortanti e non resta quindi che prenderne atto con soddisfazione. Non mi nascondo che sarà una soddisfazione di breve durata, perché ci è già stata preannunciata una molteplicità di indirizzi, di pareri e di soluzioni. Ma sarà già molto poter avere a disposizione il materiale in base al quale il Parlamento dovrà fare le sue scelte.

Una maggiore attenzione vorrei invece dedicare ad un altro dei fattori che possono apportare un miglioramento nella struttura organizzativa della giustizia. Una fonte di notevole intralcio nel normale andamento dei servizi è costituita dalla sperequazione nella potenzialità dei vari uffici periferici, tra i quali il personale non risulta distribuito in rapporto alla effettiva attività degli uffici stessi, bensì sulla base di criteri che ben poco hanno a che vedere con il loro adeguamento alle esigenze concrete. È necessario pertanto procedere, in materia, alle revisioni conseguenziali, sulla base di una attenta e consapevole valutazione della realtà, adottando di volta in volta le soluzioni più aderenti alle risultanze di un approfondito esame della situazione.

Mi rendo conto che una revisione del genere non può procedere sulla base di astratti schematismi, tenendo conto esclusivamente dei dati relativi al numero di processi gravanti sui singoli uffici. Il problema, infatti, deve essere impostato su basi realistiche, adeguando le soluzioni alle diverse situazioni in atto nelle singole regioni o zone del paese, e tenendo conto non solo della situazione attuale o passata, ma anche, e soprattutto, dei processi di trasformazione in atto e quindi delle prospettive di sviluppo economico e delle connesse prospettive di incremento dell'attività giudiziaria. Nella valutazione dei dati, pertanto, allo scopo di evitare una visione del tutto unilaterale sulla convenienza di mantenere un ufficio o di crearne uno nuovo, non sembra possibile estraniarsi dalla visione di tutto un contesto di altri elementi.

Si tratterà delle ragioni geografiche, storiche, economiche, o anche meramente psicologiche, che hanno a suo tempo determinato l'istituzione di un ufficio e possono tuttora giustificarne il mantenimento, pur in presenza di insufficiente lavoro. Si tratterà dell'apprezzamento se, in relazione al benessere econo-

mico di una determinata zona in via di sviluppo, la soppressione eventuale di qualche ufficio giudiziario possa, oltre che risultare conveniente, essere ben tollerata dalla popolazione. Si tratterà di giudicare se, al contrario, in altre zone depresse una simile abolizione non rischi di sopprimere l'unico legame tangibile con lo Stato. Ma il fatto è che una revisione si impone, se si vuole evitare che una situazione già compromessa da altri fattori difficilmente superabili, almeno in breve lasso di tempo, venga resa ancor più precaria dalla mancanza di provvedimenti là dove questi sono immediatamente realizzabili e con difficoltà del tutto relative.

Anche su questo punto sarebbe opportuno che il Governo facesse conoscere quali sono i suoi intendimenti.

Altro grande tema di palpitante attualità è quello della riforma del Consiglio superiore della magistratura e, in tale quadro, ciò che concerne in particolar modo l'elettorato attivo di questo organo. Ho preso atto con soddisfazione del fatto che su tale argomento il Governo ha accolto a titolo di raccomandazione ben due ordini del giorno, rispettivamente dei colleghi Fortuna e Martuscelli, invitanti a prendere posizione sulle proposte di legge già presentate o a predisporre in materia uno specifico disegno di legge. Da questo punto, quindi, debbo riconoscere che, almeno in ordine all'interesse specifico del Parlamento a poter entro breve tempo adottare le proprie decisioni di merito, le difficoltà preliminari possono ritenersi superate.

Ho tuttavia riscontrato da parte di tutti una eccessiva laconicità in argomento. Gli ordini del giorno non sono stati preventivamente illustrati, né hanno dato luogo a discussioni. Per parte sua, l'onorevole ministro ha rivendicato il carattere personale delle proprie opinioni in proposito, limitandosi a rilevare come, movendo da una questione viva ed importante, la fantasia dei partiti e dei proponenti i vari progetti di legge si sia spinta fino a coinvolgere problemi assai più complessi, con soluzioni assai più discutibili. Trattandosi comunque di argomento di importanza primaria, che trascende l'ambito ristretto della magistratura per riflettersi sull'intera impalcatura dell'ordinamento giudiziario, mi sembra opportuno riassumere brevemente gli aspetti fondamentali della vertenza, ad uso soprattutto dei colleghi che non hanno potuto seguire i lavori della Commissione.

L'articolo 104 della Costituzione stabilisce che i componenti non di diritto del Consiglio superiore sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari, tra gli appartenenti alle varie categorie. La legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla composizione e sul funzionamento del Consiglio, traduce all'articolo 23 il precetto costituzionale come segue: « I componenti da eleggere dai magistrati sono scelti: sei tra i i magistrati di Corte di cassazione, dei quali due con ufficio direttivo, quattro tra i magistrati di Corte d'appello e quattro fra i magistrati di tribunale con almeno quattro anni di anzianità dalla promozione a quest'ultima categoria. Alla elezione dei magistrati componenti del Consiglio superiore partecipano tutti i magistrati, votando ciascuno per i componenti appartenenti alla propria categoria ».

Contro quest'ultima clausola, ritenuta lesiva della parità dei diritti sul piano elettorale garantita dalla Costituzione, convergono le rivendicazioni della base del corpo giudicante il quale, sostenendo che col sistema attuale si finisce con l'instaurare il predominio di una minoranza al vertice, reclama l'adozione di un sistema elettorale indiscriminato che consenta a tutti i magistrati di partecipare all'elezione degli appartenenti a tutte le categorie. A sostegno della stessa clausola si irrigidisce invece la resistenza dei controinteressati, i quali sostengono che da un elettorato attivo promiscuo deriverebbe a sua volta l'attribuzione alla categoria dei magistrati di tribunale, che rappresenta la grande maggioranza dell'intera magistratura, del controllo della situazione e con ciò, praticamente, del governo dell'ordine.

La contesa, che ha avuto punte di elevata risonanza, è stata portata all'esame della Corte costituzionale che, con recente pronuncia, ha sancito la incompatibilità con la Costituzione dell'attuale sistema di elezione all'interno di ogni categoria da parte dei soli appartenenti alla categoria stessa. Con ciò si può ritenere risolto l'aspetto giuridico della questione, ma non anche il suo aspetto politico, in quanto il contenuto dell'articolo 23 succitato ha formato oggetto di proposte di legge intese ad ottenerne la sostanziale modifica, alle quali proposte non è escluso che, giusta l'ipotesi dello stesso ministro, possa aggiungersi anche un disegno di legge governativo.

Sotto questo profilo mi appare urgente che il problema venga risolto al più presto, in quanto io temo che l'attuale stato, che non vorrei chiamare di tensione ma di attesa, in

definitiva non contribuisca positivamente a quell'atmosfera di sereno distacco, dalla quale ogni cittadino amerebbe veder circondati gli amministratori della giustizia. Per questo ai voti espressi negli ordini del giorno prima ricordati unisco il mio vivo augurio che quanto prima la questione possa essere esaminata dal Parlamento per le responsabili decisioni.

Per finire vorrei introdurre una nota di soddisfazione, ammesso che una sensazione del genere possa coesistere con l'amarezza naturalmente insita nell'argomento. La notizia della soppressione dei penitenziari di Santo Stefano, Casale e Finale Ligure non ha lasciato insensibili coloro che vedono nell'espiazione della pena un mezzo tendente piuttosto alla redenzione che all'afflizione e al castigo. La concessione ai condannati di condizioni più umane di esistenza, il rispetto della loro dignità personale, l'abolizione delle costrizioni finì a se stesse, sono state sempre le direttrici che hanno guidato in materia carceraria l'opera e gli intenti del gruppo politico cui appartengo. Le realizzazioni sono state necessariamente condizionate da molteplici fattori, non sempre e non tutti controllabili. Ciò non toglie tuttavia che dopo ogni passo che viene compiuto su questa strada, anche se compiuto faticosamente, anche se non con quella immediatezza che tutti vorremmo augurarci, si possa guardare con legittimo compiacimento al cammino percorso e con ragionevole fiducia a quello, anche se lungo, che rimane ancora da percorrere.

Ci sentiamo vincolati a questo impegno, dettato dagli ideali di fraternità e di solidarietà umana nei quali crediamo e per i quali operiamo. Gli stessi ideali possano guidarci per rendere più umana e sopportabile la situazione dei familiari dei carcerati e dei liberati dal carcere, con provvidenze, anche di natura morale, che non siano più ristrette soltanto entro l'ambito dell'iniziativa privata, ma trovino concreta attuazione anche nel settore pubblico. Per ora il primo passo in questa direzione è stato compiuto a Ventotene.

Che il trasferimento degli ergastolani da Santo Stefano dimostri agli sventurati che hanno ritenuto di potersi porre contro la società, che la società non li odia e non li perseguita! Che questo atto di comprensione per la loro sofferenza dimostri che anche nei luoghi del dolore non è legittimo abbandonarsi al rancore e alla disperazione! Che questa manifestazione di umanità possa accendere, nell'animo di coloro che tutto hanno perduto, una luce redentrice di speranza!

(Applausi al centro e a sinistra — Congratulazioni).

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

ROMEO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione di questo bilancio che si svolge, come già per il precedente bilancio semestrale, secondo i nuovi criteri della riforma recentemente adottata, ci costringe a rinnovare le stesse critiche di allora. Per noi la funzione del Parlamento è primaria per ciò che concerne la discussione dei bilanci, per cui la nuova regolamentazione del dibattito relativo ha provocato una diserzione in massa dei colleghi (l'odierna partecipazione di numerosi tra loro alla discussione costituisce soltanto un'eccezione) perché è venuto meno l'interesse a seguirlo. Ciò sta a dimostrare il prepotere dell'esecutivo.

CURTI AURELIO, *Relatore*. Ma che prepotere, se il ministro è costretto a tacere!

ROMEO. Il ministro può anche interrompere, se vuole, come ha fatto in precedenza durante il discorso dell'onorevole Pennacchini.

Poiché si vuole che il bilancio dello Stato abbia una parte preminente nella programmazione, si sarebbe dovuto consentire una maggiore ampiezza al dibattito. Invece sono stati sistematicamente limitati anche gli orari, costringendo i gruppi a contenere gli interventi. Stamane la discussione dello stato di previsione del Ministero dell'interno si è esaurita nello spazio di due ore, in un'ora o poco più liquideremo quello del Ministero di grazia e giustizia, e così anche quello del Ministero degli affari esteri.

PRESIDENTE. Le faccio notare che il bilancio del Ministero dell'interno è stato discusso in sole due ore perché gli oratori del suo gruppo iscritti a parlare non erano presenti.

ROMEO. Ciò conferma quanto ho già detto circa il disinteresse dei parlamentari i quali, costretti a contenere eccessivamente i loro interventi, preferiscono rinunciare. L'altro giorno, nel corso della discussione sul bilancio dei lavori pubblici, in aula ero presente io solo, oltre naturalmente all'oratore iscritto a parlare. Qualche altra volta la discussione è stata interrotta per l'assenza dei rappresentanti del Governo.

Si poteva almeno consentire una più ampia discussione in seno alle Commissioni parlamentari, come del resto è stato osservato anche dai membri della Commissione dei 75. Questo auspicio è stato fatto proprio anche dall'onorevole ministro e mi auguro che la

cosa abbia un seguito, nel senso che il ministro di grazia e giustizia perori questa aspirazione del Parlamento in seno al Consiglio dei ministri, in modo che l'anno prossimo la discussione del bilancio avvenga con la dovuta ampiezza in seno alle competenti Commissioni.

CURTI AURELIO, *Relatore*. Il Governo non c'entra. È il Parlamento che deve deciderlo.

ROMEO. Ricordo che proprio in Commissione il ministro ha dichiarato che l'elemento tempo era talmente assillante che bisognava affrettarsi, e si è impegnato a battersi perché la prossima discussione di bilancio avvenga in seno alle varie Commissioni con la necessaria ampiezza.

Prima di addentrarmi nell'esame specifico dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, mi sia consentito di fare alcune considerazioni di indole generale.

Il bilancio della Stato per il 1965 viene presentato come un bilancio congiunturale. Questa affermazione conferma quanto da noi detto, cioè che siamo ancora in periodo di congiuntura. Soltanto in periodo elettorale constatiamo che gli uomini di Governo si presentano sulle piazze ed alla televisione a dichiarare che ormai il periodo della congiuntura è finito e che ci si sta avviando verso il periodo della prosperità. L'impostazione del bilancio dimostra invece la preoccupazione del Governo, che riconosce che il contenimento delle entrate deve limitare le spese. Questo proposito di moderazione però è soltanto formale, perché in effetti sono stati aggiunti impegni di spesa che non vengono denunciati negli stati di previsione. Nella stessa relazione della Commissione dei 75 si legge che non tutto figura nel bilancio dello Stato. Questo Governo continua così a seguire la pratica di non fare modifiche al bilancio in vista dei provvedimenti successivi, di talché ai maggiori proventi fiscali seguiranno le note di variazioni per nuove spese, le quali risultano già determinate.

La pressione fiscale sarà maggiore di quella risultante dalle entrate tributarie iscritte nel bilancio di previsione. La relazione della Commissione fa un raffronto della pressione fiscale con il bilancio 1964-65 (per quanto tutti sappiamo di non avere un bilancio 1964-65 ma di avere un bilancio del 1963-64 e poi un bilancio del secondo semestre 1964). Indipendentemente — mi preme rilevare — dagli ultimi provvedimenti fiscali, si ricavano dal bilancio

di previsione i seguenti aumenti: imposta sul patrimonio, 9,1 per cento; tasse ed imposte sugli affari, 10,7 per cento; imposte sulla produzione e sul consumo e dogane, 12,9 per cento. Nella stessa relazione è detto che la pressione fiscale e parafiscale è aumentata in confronto del 1963-64. Gli enti previdenziali sono passati dall'8,1 al 12,7 per cento del reddito nazionale, lo Stato dal 18 al 20,4 per cento, mentre gli enti locali sono scesi dal 3,3 al 2,6 per cento. Si ha così che, mentre il reddito medio *pro capite* è appena la metà o un terzo di quello dei cittadini degli altri paesi moderni, la pressione fiscale in Italia è pari a quella di quei paesi.

Istituendo un raffronto tra l'esercizio 1959-60 e l'esercizio 1963-64, si ha che mentre l'indice del reddito *pro capite* è passato da 100 a 285,5, la pressione fiscale (cioè le entrate dello Stato, costituite da quanto i cittadini pagano) è salita da 100 a 391,6. Come è possibile imporre una pressione fiscale uguale a quella di paesi che hanno un reddito doppio o triplo di quello italiano, senza che ciò determini una forte diminuzione del reddito nazionale e quindi la conseguenza di non poter mai raggiungere i paesi più progrediti? Ciò è tanto più grave se si considera che questa impostazione viene giustificata con la programmazione; ma di programmazione non v'è traccia in alcuno dei capitoli del bilancio, e particolarmente nel settore della giustizia a proposito del quale intervengo.

Ancora per l'anno 1965, debbo rilevare la ricorrenza della mancata impostazione dei problemi che in occasione dei precedenti miei interventi sul bilancio della giustizia avevo constatato e che anche altri colleghi di tutti i gruppi avevano sottolineato.

La premessa dell'onorevole Pennacchini al suo discorso che è un riconoscimento dell'attività svolta dal Ministero di grazia e giustizia ha un contenuto — consentitemelo — soltanto formale e di cortesia, perché in effetti egli ha dichiarato la sua insoddisfazione per le stesse risposte che il ministro ha dato in sede di Commissione. Avevamo ricercato non speranze — egli ha detto — ma soluzioni di problemi. Non si è, pertanto, dichiarato soddisfatto per il problema dell'organico dei magistrati, per quelli di loro che assegnati al Ministero sono sottratti alla loro funzione, per la riforma dei codici e per il pensiero espresso dal ministro a proposito della posizione del pubblico ministero (punto sul quale consento pienamente con le affermazioni dell'onorevole Pennacchini, e cioè che il pubblico ministero deve essere effettivamente un magistrato autonomo

con il compito principale di dare impulso all'esecuzione della legge). In effetti in nessun campo si constata tanto immobilismo quanto in quello della giustizia.

Già nel 1963, nell'ampio dibattito che allora si svolse sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia, trattai in questa sede i gravi e complessi problemi che vi si riconnettono, e, insieme con altri colleghi di diversi gruppi politici, ebbi assicurazioni da parte dell'onorevole Bosco, guardasigilli del tempo, che quei problemi o almeno alcuni di essi sarebbero stati affrontati e risolti. Invece nessuno di essi, come ho già rilevato in sede di discussione del bilancio di previsione per il secondo semestre del 1964, ha avuto soluzione e neppure avvio a soluzione.

Mentre spesso si sente affermare che la giustizia è un ideale che corrisponde ad una esigenza sociale e ad una necessità dello spirito, in pratica i problemi con essa connessi sono completamente trascurati e negletti. Lo stesso stanziamento riservato all'amministrazione della giustizia corrisponde appena all'1,8 per cento dell'importo totale della previsione di spesa dello Stato per l'anno 1965. Si tratta infatti di 124 miliardi su un totale di oltre 7 mila miliardi. L'incremento di spesa di 9 miliardi è determinato soltanto dal maggior onere per retribuzioni al personale. Non è stata ancora iniziata la riforma dei codici, salvo le assicurazioni che abbiamo avuto dal ministro per quanto riguarda il codice di procedura penale, nonostante che il precedente guardasigilli avesse ottenuto una apposita delega legislativa. Sembrava, quindi, che la riforma dovesse essere ormai imminente e matura, mentre è rimasta ferma. Come affermai già nel precedente dibattito di bilancio, il Governo persegue solo le riforme di struttura economica e dimentica la giustizia per gli uomini, sperando forse in quella divina.

In occasione della discussione del bilancio di previsione per il secondo semestre 1964, il ministro aveva anche dato assicurazioni per una riforma dell'ordinamento penitenziario. Questo è un problema, come accennava l'onorevole Pennacchini, umano e sociale che bisogna affrontare, così come è necessario affrontare anche quello degli organici del personale che amministra la giustizia e del relativo trattamento economico.

L'Italia, che è il paese di più antica tradizione giuridica e che è universalmente riconosciuta maestra di diritto nel mondo, ha attualmente, a mio avviso, l'organizzazione più inadeguata e imperfetta per l'amministrazione della giustizia. Questa triste situazione deter-

mina mortificazione e avvilito dell'istituto e dei suoi rappresentanti. Risulta inadeguato l'organico dei magistrati e di tutto il personale dell'amministrazione della giustizia, inadeguate ai compiti della giustizia sedi e attrezzature.

Questo stato di cose doloroso e avvilito permane ormai da anni e, in occasione della discussione degli stati di previsione, viene messo in evidenza dagli interventi nella nostra Assemblea e nel Senato. Il guardasigilli di turno rende espresse dichiarazioni di riconoscimento della necessità di intervenire e provvedere, ma le cose restano come erano. Se l'attuale guardasigilli volesse, solo per curiosità, riesaminare i dibattiti degli anni precedenti, riscontrerebbe che i problemi messi in evidenza in quelle occasioni, per i quali i suoi predecessori convennero sulla urgente necessità che fossero, se non risolti, almeno impostati, non sono stati poi presi in considerazione. Sono convinto che anche riparlare ora servirà solo a lasciare una traccia negli *Atti parlamentari*.

Ricordatevi, signori del Governo che perseguitate le riforme di struttura, che la vera ed unica riforma di struttura per la creazione di uno Stato moderno si raggiunge attraverso la riforma della giustizia. La civiltà di un popolo si desume dallo stato della sua legislazione, e lo stato dell'amministrazione della giustizia è l'indice del senso dello Stato. In questo periodo, come ho già rilevato in un precedente mio intervento, il senso dello Stato manca, e ciò determina la crisi della giustizia. Sì, a parole si afferma il rispetto verso la magistratura; in realtà tutti gli uomini politici muovono critiche alle sentenze dei magistrati appena esse non risultino corrispondenti alle loro finalità politiche.

Senza nessuna fiducia che trovino concreta presa in considerazione, accennerò ad alcuni problemi che nella massima parte erano già stati da me trattati nell'intervento dell'11 settembre 1963.

Un problema importante, la cui segnalazione aveva trovato accoglimento da parte del relatore per la maggioranza sul bilancio della giustizia per il 1963, onorevole Amatucci, era quello di raccogliere in testi unici leggi decreti e regolamenti in modo da giungere ad un coordinamento unitario della legislazione che possa consentire al cittadino di conoscere la legge che deve osservare e al magistrato la legge che deve applicare. Esiste un caos legislativo, una congerie di leggi in cui talvolta è impossibile trovare la norma legislativa da applicare al caso specifico. Un coordi-

namento organico delle norme legislative esistenti forse è più necessario della stessa riforma.

Una carenza legislativa grave è quella relativa alle norme di attuazione della Costituzione. Il collega onorevole Breganze, nel suo intervento in sede di Commissione dei 75, molto opportunamente ha richiamato in proposito alcuni temi in ordine ai quali io in questa sede voglio affermare esplicitamente l'immobilismo del dicastero della giustizia.

A mio modo di vedere, rientra nella specifica competenza del guardasigilli l'iniziativa della legislazione per l'attuazione della Costituzione. Si vuole che questa competenza sia del vicepresidente del Consiglio. Mi permetto di non essere d'accordo. L'attuazione della Costituzione si consegue attraverso un *iter* legislativo che deve tradurre in norme di legge i principi della Costituzione. È il ministro della giustizia che deve prendere l'iniziativa e che, comunque, deve essere il primo ad intervenire. L'iniziativa, invece, viene esplicata in relazione alle esigenze dei partiti politici. Infatti si rileva che mentre questo Governo è diligente e premuroso per il varo delle leggi relative alle regioni, in quanto esse sono previste dalla Costituzione, non prende iniziativa alcuna per promuovere le altre leggi necessarie a regolare altri istituti che pure la Costituzione prevede. Le regioni, la cui sola costituzione costerà ai cittadini centinaia di miliardi, sono un punto irrinunciabile del programma governativo, rinviarne l'attuazione significherebbe il crollo del centro-sinistra ed in nome della Costituzione si grida allo scandalo perché, dopo tanti anni dalla sua promulgazione, le regioni non sono state fatte. Le altre leggi di attuazione della Costituzione sono poste, invece, nel dimenticatoio. Nessuna iniziativa legislativa in proposito si rileva neanche da parte del ministro della giustizia, che pure, a mio modo di vedere, ne avrebbe l'obbligo e, comunque, la facoltà.

Mi si consenta in quest'aula di ripetere quanto in proposito ho avuto occasione di scrivere: « L'attuazione delle regioni, la cui costituzione verrà a costare così gravemente ai cittadini, è un punto inalienabile del programma governativo e i tutori della Costituzione gridano allo scandalo perché, dopo tanti anni dalla sua promulgazione, le regioni non sono state fatte. Il riconoscimento giuridico dei sindacati, che consentirebbe ai lavoratori un effettivo inserimento nello Stato, è posto nel dimenticatoio, anzi è guardato con ostilità ». E domandavo: perché è guardata con ostilità

ogni proposta in questa materia, specialmente da parte nostra ?

Con eguale ostilità viene guardata qualsiasi proposta diretta a regolamentare il diritto di sciopero. Il diritto di sciopero — badate bene — la Costituzione lo prevede, lo ammette, lo riconosce; ma lo ammette e ne riconosce l'esercizio nell'ambito delle leggi che lo regolano, non dovendo esso essere lasciato al libito dei partiti politici. Si dovrebbe promuovere la legge per regolarlo. E scrivevo ancora: « Tutte le volte che i rappresentanti del Movimento sociale italiano hanno proposto di emanare le norme di attuazione della Costituzione relative alle associazioni sindacali e al regolamento del diritto di sciopero sono rimasti inascoltati. Per quanto riguarda lo sciopero, badate bene, non si tratta di contestarlo, vietarlo, ridurlo: venuta meno la legislazione che regolava i conflitti di lavoro, esso deve essere riconosciuto quale unica e legittima difesa degli interessi economici dei lavoratori. Esso, però, non deve essere usato quale strumento dei partiti per i loro fini politici, non può essere sorgente di disordine pubblico e non può non essere regolamentato, specie quando riguarda un servizio pubblico. Per circa un mese è dilagato in Italia a giorni, a settimane, a singhiozzo, in continuazione, lo sciopero ferroviario. Ad esso non aderivano tutti i ferrovieri, ma soltanto quelli iscritti alla C.G.I.L., che ubbidisce al partito comunista. Il fatto stesso che le altre organizzazioni sindacali fossero contrarie indica che, se anche la motivazione era economica, lo sciopero aveva carattere politico.

DE PASCALIS, *Relatore*. È una tesi aberrante la sua, onorevole collega, perché nello stesso periodo si è svolto, ad esempio, uno sciopero alle dogane cui partecipavano gli aderenti alla C.I.S.L. e non gli aderenti alla C.G.I.L.

ROMEO. Ma il mio assunto è che lo sciopero debba essere in ogni caso regolamentato. Lo sciopero è una necessità che non deve essere contestata, perché i lavoratori non hanno attualmente altro mezzo per la difesa dei loro interessi economici, ma bisogna vedere come debbano essere configurate le norme che regolano l'esercizio di questo diritto. Questa è la mia impostazione.

Ma a parte, dicevo, le rivendicazioni dei ferrovieri, il fatto più grave è che questo sciopero ha arrecato un grave disordine nell'intero paese. Lo sciopero in altri settori economici porta danno alle aziende, turba il loro normale andamento, può anche avere riflessi sull'intera economia nazionale; ma lo sciopero

nel campo dei pubblici servizi è dannoso alla generalità dei cittadini che subiscono le conseguenze di un fatto che non possono evitare né modificare. Lo sciopero degli addetti ad un servizio pubblico danneggia gravemente tutte le categorie di cittadini e particolarmente la gente modesta che non può sopperire, ad esempio, con l'automobile alla mancanza del trasporto pubblico. E come è per i ferrovieri, è per i dipendenti dei trasporti urbani, per gli addetti al gas, all'elettricità, agli ospedali, alle farmacie, alle mutue sanitarie. Si tratta di servizi pubblici di interesse generale e collettivo e non è possibile accettare che la collettività sia vittima dell'azione di forza di una minoranza che si muove sotto la spinta di un partito politico.

Da queste considerazioni nasce la necessità di determinare le norme di regolamento del diritto di sciopero. È assurdo che si voglia attuare l'ordinamento regionale perché i comunisti lo vogliono, che non si proceda alla regolamentazione del diritto di sciopero perché i comunisti vi si oppongono.

Ma per quanto riguarda le leggi di attuazione della Costituzione, non si tratta del solo riconoscimento giuridico dei sindacati e della regolamentazione del diritto di sciopero. Il collega Breganze richiamava in sede di Commissione dei 75, ed io ripeto in quest'aula, la necessità di iniziative legislative: 1) per l'attuazione dell'articolo 24 della Costituzione che garantisce ai cittadini la difesa in campo civile, penale ed amministrativo. In materia è vigente solo il decreto 30 dicembre 1923 che disciplina il gratuito patrocinio. È l'unica legge che assicura la difesa dei poveri: appartiene ad un periodo del quale questi governi hanno distrutto gli emblemi e le insegne, ma i guardasigilli che si sono succeduti devono considerarla il massimo della garanzia data agli italiani, né alcuna iniziativa finora è stata assunta per meglio attuare la norma costituzionale; 2) per l'attuazione dell'articolo 43 della Costituzione che riguarda le espropriazioni, che sono ancora regolate dalla legge del 1865, della quale manca ancora un regolamento; 3) per l'attuazione dell'articolo 87 della Costituzione che attribuisce al Capo dello Stato la facoltà di emanare regolamenti. È giacente da tempo un disegno di legge relativo alle facoltà del potere esecutivo in materia di regolamenti, ma nessuna iniziativa è stata presa per vararlo: da questa lacuna legislativa nasce il ricorrente inconveniente di fare leggi eccessivamente particolareggiate, mancando la possibilità di emanare norme di attuazione e di esecuzione di leggi; 4) per l'at-

tuazione dell'articolo 95 della Costituzione che riguarda l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e degli organi cosiddetti ausiliari dell'attività dello Stato e cioè del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro dei quali, come osservava l'onorevole Breganze, nessun ministero si occupa; 5) per l'attuazione dell'articolo 130 della Costituzione che deve condurre ad una adeguata disciplina della giustizia tributaria, nell'interesse dei cittadini e dello Stato.

Ho voluto con un rapido cenno richiamare questi argomenti per fare eco alle proposte formulate dall'onorevole Breganze e per dimostrare come i miei rilievi non siano ispirati da preconcetti motivi di parte politica, dal momento che essi trovano riscontro nel parere di deputati della stessa maggioranza governativa.

Debbo ancora segnalare la persistente carenza dell'organizzazione dei servizi giudiziari, dei magistrati e dei loro ausiliari. Alla amministrazione della giustizia si continuano a negare, anche con questo stato di previsione, i mezzi necessari ed il lavoro giudiziario continua ad essere svolto con tutti i difetti e le carenze che noi avvocati constatiamo ogni giorno. I problemi della giustizia vanno una buona volta affrontati e risolti perché riguardano la vita, la struttura dello Stato, la libertà e gli interessi di tutti i cittadini. È necessario che il Governo intervenga con urgenza e non continui a rinviare non solo le impostazioni programmatiche, ma anche quei provvedimenti per i quali ha avuto delega. Di tanto in tanto, a seguito delle pressioni di parlamentari, si crea un tribunale, una pretura o un'altra sede giudiziaria, ma non si prende in considerazione i suggerimenti di altre sedi e di altre necessità. Con quale criterio ciò avviene? Perché non si provvede alla revisione organica delle sedi giudiziarie?

Desidero ricordare al ministro della giustizia una promessa che era stata fatta dal suo predecessore e che non è stata mantenuta. Il senatore Bosco si era dichiarato d'accordo con l'onorevole Amatucci per la costituzione presso il Ministero di grazia e giustizia di un ufficio legislativo al quale avrebbero dovuto far capo tutti i ministeri per l'elaborazione dei disegni di legge e tutti i parlamentari per la presentazione di proposte di legge.

Un'altra questione che è rimasta insoluta è quella relativa ai rapporti di lavoro dei dipendenti degli enti pubblici che svolgono attività economica. In materia esiste un divario profondo tra la Cassazione e il Consiglio

di Stato, che si disputano la competenza esclusiva. Perché si continua a non voler prendere una iniziativa legislativa per l'adozione di una norma di legge che definisca la competenza a conoscere di queste vertenze?

Altro problema dibattuto largamente in quest'aula e fuori, ma per il quale finora non si ha alcuna iniziativa legislativa, è quello che riguarda la filiazione illegittima. Questo problema deve essere affrontato con spirito di umanità non dissociato dalla necessità di salvaguardare la famiglia legittima.

Un altro problema che considero sempre attuale è quello relativo alla legge Merlin. È universalmente riconosciuto, dopo 6 anni dalla sua applicazione, che le finalità della legge 20 febbraio 1958, n. 75, non sono state raggiunte. Con l'attuazione di detta legge si pensava di salvaguardare la dignità della donna e di eliminare lo sfruttamento delle meretrici. Non è stata salvaguardata la dignità femminile, si è lesa la pubblica morale con lo spettacolo del meretricio esercitato in tutte le strade di città e di campagna; lo sfruttamento che prima era fatto dai tenutari delle case chiuse è oggi esercitato da altre persone con maggior danno delle sfruttate e con pericolo per esse e per i loro clienti occasionali. Secondo me, pur non contestando le finalità morali dell'onorevole Merlin, è necessario riconoscere gli effetti della sua legge. Non propongo il ripristino delle « case chiuse », ma insisto sulla necessità di intervenire per impedire che la libera prostituzione continui a provocare i danni che sono a conoscenza di tutti.

Bisogna instaurare un sistema di controllo delle donne che esercitano il meretricio. Non ci si può opporre in nome del principio della libertà: si ricorre sempre a questo principio al fine di allentare l'autorità dello Stato. Teoricamente ogni controllo e ogni disciplina è limitazione della libertà altrui, ma sono limitazioni che corrispondono ad una esigenza di interesse pubblico. Già in altri miei interventi ho richiamato i discorsi dei procuratori generali delle corti d'appello di Milano e di Roma che hanno messo in risalto gli effetti della legge Merlin sui reati sessuali e sull'aumento della delinquenza minorile.

Onorevoli colleghi, con questo mio breve intervento non ho la pretesa di avere portato in discussione problemi nuovi e che già non siano noti a tutti; non ho la pretesa di aver posto in discussione problemi vasti e complessi quali sono quelli della giustizia. Ho voluto soltanto richiamare l'attenzione del ministro e dei colleghi su molti provvedimenti di cui urge l'attuazione e ai quali è necessario por-

mano. Per altro, non ho fiducia che questo mio invito, che questa mia richiesta possano essere accolti. So, per amara esperienza, che anche quando il Governo dà le massime assicurazioni, tutto continua a procedere come prima. La giustizia italiana, come dicevo in altro mio intervento, continuerà ad essere in crisi perché è in crisi lo Stato italiano. (*Applausi a destra*).

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

FORTUNA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia (che per la verità meriterebbe un'attenzione più vasta e più qualificata mentre invece partecipa della pressoché generale disattenzione che accompagna l'esame di questo bilancio) dovrebbe essere dominato, io penso, dal quadro generale della riforma dei codici. È una questione di cui si discute da molto tempo, in commissioni, convegni, congressi, in ogni circostanza e in tutte le direzioni, e sulla quale esiste ormai un'ampia documentazione. Il passo, però, è lento poiché le difficoltà sono enormi e vi è ancora da risolvere il problema del metodo.

Ho già avuto modo di affermare nella Commissione dei 75 che, se per il codice civile si incontra notevoli difficoltà, per una discussione in aula o in Commissione parlamentare di migliaia di articoli con i relativi emendamenti, una situazione del genere non si dovrebbe invece verificare per il codice di rito penale.

Se la discussione globale e anche metodologica (relativa cioè alla scelta della legge-delega o al rinvio ad una commissione particolare) esige tanto tempo e se problemi gravi esigono un'adeguata ponderazione, sarebbe il caso tuttavia, come rilevava il collega Pennacchini, di arrivare a riforme parziali in attesa della riforma generale dei codici. Anziché essere sempre incerti sulla linea da seguire, se discutere subito tali riforme parziali o rinviarle invece a quella generale, tanto varrebbe cominciare con l'affrontare alcuni più urgenti problemi relativi ai codici, per non rinviarli di vari anni. Mi riferisco, ad esempio, al diritto di famiglia, alla questione dell'istruttoria nel codice di procedura penale e ad altri problemi che possono essere affrontati senza liquidare una prospettiva generale di riforma che deve essere sempre tenuta presente e comunque portata avanti.

Nel quadro generale della riforma dei codici, ad esempio, credo si debba porre (e si trova già nel *carnet* di lavoro del ministro di

grazia e giustizia) il problema della riforma delle società per azioni, in relazione alla quale esiste un preciso impegno di Governo e che dunque deve essere portata avanti indipendentemente da una riforma generale.

La riforma delle società per azioni, che rappresenta uno dei fondamentali e più qualificanti impegni dell'intera linea programmatica del Governo, esprime un'esigenza certamente non nuova nel nostro paese. Una spinta in tal senso proviene dalla dottrina, dalla vita pratica e dalla stessa esperienza politica, non solo recente. Né si tratta di una esigenza sentita esclusivamente nel nostro paese perché basta pensare alle annose vicende dell'analoga riforma tentata in Germania e in Francia per rendersi conto che si tratta di un problema generalizzato nell'Europa continentale e che sembra si avvii ormai ad una concreta realizzazione.

Quello che noi consideriamo il fatto nuovo è l'impostazione che la riforma assume e deve assumere nel quadro dell'attuale moto di rinnovamento strutturale del nostro paese. Una riforma veramente avanzata delle società per azioni non vuole costituire soltanto il meccanico superamento della normativa vigente, preoccupata soprattutto di considerare il fenomeno societario dal punto di vista, per così dire, precapitalistico o piccolo-capitalistico della tutela dei creditori sociali. Non vuole essere espressione della necessità di rimodernare e rendere agevolmente funzionante un istituto sottoposto per sua natura alle più accelerate spinte dinamiche della realtà. Non può e non deve provvedere soltanto ad affrontare il cosiddetto problema della dissociazione di proprietà e potere da un angolo visuale rivolto al passato, che tenda cioè inconsapevolmente ad una visione precontadina e preartigiana del fenomeno capitalistico.

La riforma considerata nel contesto della nostra realtà economico-politica vuole e deve essere invece espressione della necessità di pervenire rapidamente alla costruzione di un pilastro indispensabile della programmazione economica; di una programmazione che non voglia esaurirsi in una discussione puramente orientativa o descrittiva, ma intenda assumersi intero il compito che la Costituzione le assegna: indirizzare e coordinare completamente l'attività economica ai fini sociali, cioè porla in condizioni di effettivo rispetto dell'interesse pubblico.

Dai rilievi che sono stati avanzati nell'apposita commissione ministeriale si trae, sino ad oggi, la convinzione che l'importanza di questo impegno programmatico di Governo

non ha finora trovato adeguato riscontro nel concreto dell'azione amministrativa. Il 22 gennaio 1964 l'onorevole ministro ha insediato questa commissione, cui è stato affidato il compito, certamente molto difficile e pesante ma tuttavia abbastanza esattamente delimitato, di tradurre in concreta formulazione legislativa le diverse indicazioni attraverso le quali gli accordi programmatici definivano piuttosto analiticamente la portata della riforma. Da quella data ad oggi abbiamo avuto varie riunioni (e ne ha fatto cenno anche l'onorevole ministro in sede di Commissione speciale) che tuttora continuano. Siamo ancora però in attesa che la commissione concluda i suoi lavori.

A questo proposito non voglio aggiungere molto a quanto è già stato detto da oratori di altri gruppi ed anche del mio in sede di Commissione speciale. L'impegno alla migliore conclusione di quei lavori è impegno del Governo, sicché il nostro interesse circa l'andamento dei lavori di detta commissione ministeriale è, per così dire, riflesso.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero rassicurare nuovamente la Camera che questa commissione — che ha lavorato sodo perché ha tenuto fino a due sedute alla settimana per molti mesi — ha completato nell'agosto, consacrando nei verbali, le sue deliberazioni. In base a queste è stato steso un primo schema di disegno di legge che nel settembre scorso la commissione ha cominciato ad esaminare articolo per articolo. Dopo alcune proroghe è stato promesso che entro il mese di dicembre i lavori saranno terminati. Il disegno di legge sarà quindi portato in Consiglio dei ministri e, successivamente, presentato al Parlamento. Confermo che si tratta di impegno di Governo di fondamentale importanza.

FORTUNA. La ringrazio e do atto dei risultati fin qui raggiunti. Sono particolarmente soddisfatto del termine ravvicinato entro il quale essi potranno essere vagliati dal Parlamento.

In questa sede, comunque, a parte il problema del lavoro materiale, vorrei rappresentare al ministro alcuni fatti che certamente conosce e che sono avvenuti nel corso dei lavori della commissione ministeriale, poiché viva è l'esigenza del mio gruppo politico di esprimere talune preoccupazioni e di trarre talune conclusioni.

Nel corso dei lavori della commissione la stampa, particolarmente della Confindustria, ha prospettato indiscrezioni di varia natura. La più corrente è quella che si vorrebbe mettere in discussione, in riferimento alle cosid-

dette azioni di risparmio, il principio della nominatività azionaria.

Non dubito — e con me non dubita il mio gruppo — che il disegno di legge definitivo del Governo farà giustizia completa di tali insinuazioni; ma devo rilevare che a tutt'oggi non è venuta su questo punto una chiarificazione specifica, che pure il mio gruppo stimava opportuna, per evitare che si possa comunque ritenere discutibile un principio che tale non è, e che non può essere discutibile soprattutto dal Governo attuale.

La stessa stampa — mi riferisco, per esempio, a *24 Ore* del 3 novembre — ci ha informato recentemente che la lentezza dei lavori della commissione sarebbe dovuta alla necessità di attendere che arrivino da Bruxelles direttive tendenti ad armonizzare la nostra riforma ai principi della più generale riforma delle società per azioni nell'ambito del mercato comune.

Non dubitiamo che tali notizie costituiscano nient'altro che interessate insinuazioni, ma appunto perciò riteniamo quanto mai opportuna e necessaria una sollecita precisazione ufficiale.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. La precisazione verrà dai fatti. Se i fatti sono quelli che io fin da questo momento ho puntualizzato (cioè che finalmente la commissione presenterà le sue conclusioni), con ciò sarà smentito che dobbiamo aspettare quello che faranno altri.

Certo, esiste un problema di collegamento, che però corre parallelamente con i nostri lavori. Non sono stati sospesi i lavori della commissione in attesa di quello che avviene a Bruxelles o altrove, anche se esistono dei contatti. E chissà che quello che faremo noi non piaccia a tutti i componenti della Comunità, che non sia accettato dagli altri paesi!

FORTUNA. Questo corrisponde al nostro pensiero; d'altronde, avremo modo di valutarlo a lavori finiti.

Sempre dalla stampa confindustriale abbiamo avuto taluni altri avvertimenti: a più riprese, nell'ambito della commissione ministeriale, si sarebbero determinate diverse posizioni soprattutto in ordine ai problemi di più rilevante importanza. Se ciò fosse vero, mi pare indispensabile che i risultati della commissione ministeriale illustrino chiaramente le diverse alternative tecniche e le diverse motivazioni, sulle quali si eserciterà poi la scelta propriamente politica. Niente in questa materia sarebbe più dannoso di un'apparente unanimità o di una mediazione che, nella migliore delle ipotesi, spetta esclusiva-

mente all'autorità politica, e può essere compiuta soltanto quando siano cristallini i termini di distinzione intorno ai quali la mediazione intende operare.

E vengo più da vicino alla sostanza del problema, pur non potendo affrontare in questa sede un dibattito che meriterebbe la massima e la più vasta attenzione da parte del Parlamento.

Non possiamo nasconderci che nel corso dei lavori preparatori della riforma delle società per azioni sono intervenute talune misure legislative di carattere congiunturale che non anticipano e perciò non rafforzano le linee fondamentali della riforma. Mi riferisco alla abolizione della cedolare, che certo non rafforza il principio della nominatività azionaria. Né il disegno di legge sugli *investment trust* che, in quanto staccato dalle più generali esigenze della riforma, rischia di affievolirne la portata sia sotto il profilo della nominatività, sia sotto il profilo del problema della concentrazione finanziaria e del potere. Tanto più dunque, dinanzi all'impegno strutturale di riforma, il Governo dovrà moltiplicare, secondo noi, tutta la sua attenzione politica affinché la riforma esprima tutta la sua potenzialità. E qui vorrei essere particolarmente chiaro.

Noi ovviamente non ci attendiamo che attraverso la riforma delle società per azioni si possa, di fatto, pubblicizzare l'economia. Tali illazioni propagandistiche le lasciamo alla speculazione di destra. Quando la classe politica arrivasse alla convinzione dell'opportunità e della possibilità di una pubblicizzazione dell'economia, non avrebbe bisogno di usare meschini ed inutili provvedimenti indiretti. Ma siamo altresì fermanente convinti che la riforma non può limitarsi a seguire il movimento della concentrazione capitalistica, limitarsi cioè solo a recepire il fenomeno della cristallizzazione e centralizzazione del potere economico.

La dissociazione fra proprietà e potere, che si verifica limpidamente all'interno delle società per azioni, è per noi un fenomeno irreversibile: fenomeno, però, che appunto come tale implica la necessità di un collegamento efficiente della dinamica dell'impresa alle esigenze e al controllo dell'interesse pubblico. Noi riteniamo che l'introduzione delle cosiddette azioni di risparmio, che sono previste nell'accordo di Governo, serva bene ad esprimere le nuove esigenze tipiche della società per azioni, in quanto istituto caratteristico della più avanzata produzione capitalistica. Noi non crediamo che il cosiddetto assentei-

smo degli azionisti sia soltanto un fenomeno psicologico da correggere o dipenda soltanto dalla ristrettezza delle aule nelle quali si svolgono le assemblee delle società. Ma appunto perciò teniamo a sottolineare che la riforma in tanto rimane tale in quanto riesce effettivamente ad introdurre meccanismi di effettiva democratizzazione della dinamica imprenditoriale sia sotto il profilo della maggiore pubblicità, sia sotto il profilo di un effettivo controllo pubblico che, pur salvaguardando l'autonomia delle scelte imprenditoriali, ricostituisca quel rapporto di democraticità che la scissione di proprietà e potere ha distrutto e ponga una effettiva saldatura della dinamica delle più rilevanti società per azioni con le più generali esigenze pubbliche del mercato finanziario e della programmazione economica. Voci oscure della dottrina giuridica continentale avvertivano, anni fa: « Se si vuole difendere il capitalismo, bisogna vigilare sulla macchina delicata che ne assicura il funzionamento, (che è appunto la società per azioni); se lo si vuol distruggere, è questa la macchina che bisogna arrestare o sopprimere ».

Sia ben chiaro che noi non accettiamo questa asfissiante alternativa; tra il mantenere e il sopprimere, noi riteniamo che la riforma delle società per azioni debba invece iniziare a trasformare la realtà.

È in questo spirito che noi, dunque, rimaniamo in attesa di una sollecita riforma delle società per azioni. Uno spirito che, ovviamente, non sarà sufficiente riaffermare nella relazione, ma che deve prendere corpo concretamente nelle singole disposizioni del provvedimento, che deve far accogliere talune soluzioni e non altre di quelli che sono i problemi più fondamentali della riforma. Mi riferisco, come è ovvio, alla regolamentazione del fenomeno delle partecipazioni reciproche, alla disciplina dei bilanci e dei bilanci consolidati di gruppo, alla disciplina specifica delle *holdings*, alle disposizioni speciali per le società quotate in borsa, alla regolamentazione delle azioni di risparmio e al problema della istituzione di un'apposita commissione di sorveglianza sulle società finanziarie e, in genere, sulle società quotate in borsa.

Tutti questi problemi sono fra loro concatenati ed è nel loro intreccio che si manifesta concretamente la volontà di una riforma propriamente democratica. Ma è evidente che essi trovano il loro più avanzato e indispensabile punto di espressione nella prevista istituzione della commissione di sorveglianza, sulla quale più attenta e più energica che mai, date le evidenti resistenze, dovrà essere la volontà

politica del Governo, al fine di pervenire alla istituzione di una commissione che, per la sua composizione, la sua struttura e i suoi poteri, sia effettivamente autonoma dai centri tradizionali del potere, ivi compresi quelli che si sono venuti formando e cristallizzando — con pregiudizio non lieve per la dinamica democratica dell'ordinamento — all'apice del settore creditizio e, più precisamente, al vertice stesso dell'istituto di emissione.

Sempre nel quadro generale della riforma dei codici, mi occuperò brevemente, per esprimere alcune nostre valutazioni, del diritto di famiglia. Questo è un problema che abbiamo già affacciato in sede di Commissione dei 75 e del quale abbiamo avuto modo di discutere, nella predetta Commissione, col ministro. Dopo quel dibattito, però, vi è stata una reviviscenza: ma non per quella discussione, purtroppo (il che dimostra che i nostri dibattiti in Parlamento non hanno il potere di suscitare ondate di interesse nel paese: e questo è un elemento di preoccupazione vivissima per i nostri istituti democratici), ma per una improvvisa rivalutazione del problema in Italia. Tutti i giornali, a cominciare dai più impegnati, e varie parti, politiche o apolitiche, hanno cominciato a dibattere questo problema. Noi lo avevamo posto nella Commissione dei 75 anche se con estrema cautela, tanto da meritarcene un garbato rimprovero di volerlo contrabbandare sotto altre forme, sicché ritirammo l'ordine del giorno che avevamo presentato.

In questa situazione, e proprio per non contrabbandare un problema di tanta importanza, desidero parlare a titolo personale del divorzio, sottolineando che il sistema di autocensura in atto, per cui si finisce col non discutere mai della questione, fa sì che il Parlamento trascuri un problema che invece nel paese balza evidente come tipico della nostra società. Mi riferisco a un convegno che è stato tenuto nei giorni scorsi a Bologna, al quale hanno partecipato persone e studiosi di varia provenienza, fra cui il giudice di cassazione Mario Berutti, l'avvocato Leopoldo Piccardi, varie rappresentanze femminili, mentre non credo fosse presente alcun parlamentare.

Poiché questo convegno ha avuto larga eco anche sulla stampa, penso che sia giusto continuare qui quella discussione. Che non sia un argomento di parte — dico questo per tranquillizzare gli amici e colleghi cattolici — è dimostrato dal fatto che di questa questione si discute sulla *Stampa* di Torino, sul *Corriere di informazione* di Milano e su altri gior-

nali. Sulla *Stampa* di Torino di sabato 28 novembre 1964 Galante Garrone, riferendosi ad un libro molto interessante di un alto magistrato, Mario Berutti, intitolato *Il divorzio in Italia*, afferma che sarebbe bene che i doveri del cittadino fossero tenuti rigorosamente distinti dai doveri del credente. È proprio in questa distinzione che il problema potrebbe essere valutato e discusso. Galante Garrone scrive: « ...si sente ormai da tutti l'irresistibile premere di una realtà grave e dolorosa — fatta di famiglie irreparabilmente sfasciate, di saldi legami affettivi non convertibili in vincoli giuridici, di figli non riconoscibili e non protetti dalla legge, di inibizioni grottesche e mortificazioni crudeli — una realtà che sarebbe sciocco e ipocrita nascondersi ».

D'altra parte *Il Corriere della sera* di sabato 28 novembre 1964, sotto la rubrica « La donna e il mondo », con il titolo « I matrimoni infelici », indica cifre preoccupanti che ci sollecitano a un dibattito sulla questione: « Ogni anno in Italia circa 12 mila coppie chiedono la separazione legale... C'è chi presume che molte delle restanti si aggiungano alle coppie che, senza ricorrere al tribunale, si separano di fatto. Qual è il numero complessivo dei separati, sempre in un anno? I calcoli più ottimistici parlano di 25 mila, i più pessimistici di 50 mila coppie. Non esistono comunque dati ufficiali ». E ancora: « I fuorilegge del matrimonio: in conseguenza delle numerose separazioni, legali o di fatto, aumenta anche il numero delle coppie illegittime (coniuge separato che convive, e spesso ha prole, con persona alla quale non può essere unito secondo la legge) ». Lo stesso giornale presenta il seguente « bilancio complessivo: essendosi accumulato ovviamente di anno in anno il numero dei " fuorilegge del matrimonio " (compresi i figli adulterini, oltre 30 mila all'anno) è stato calcolato che, nel nostro paese, ci siano oggi da tre a quattro milioni di persone che non sono in regola con la legge, con la Chiesa e con la morale. Evidentemente non si possono avere in questo campo cifre precise proprio anche perché gli interessati ci tengono a non fare pubblicità al loro caso ».

Ma al convegno di studi su « matrimonio e divorzio » svoltosi a Bologna è stato sottolineato che i fuorilegge del matrimonio sono 4 milioni. Ora ho voluto riproporre questo elemento proprio per evitare la desuetudine a trattarlo che consegue all'autocensura. Ritengo che, rotto il ghiaccio, molte parti politiche e molti giuristi chiederanno la messa allo stu-

dio del problema nel più breve tempo possibile.

Quanto al codice penale, sempre per estrapolare dalla riforma generale alcuni elementi che comunque vanno individuati, desidero citare una serie di questioni che devono essere rapidamente risolte. Vi è il problema di provvedimenti legislativi conformi alla nuova concezione delle malattie mentali, in ordine particolarmente alle perizie psichiatriche, che devono esser effettuate non solamente quando siano evidenti elementi patologici ma anche quando si deve guardare *in toto* alla personalità del colpevole. Abbiamo il problema, che deve essere risolto anche con legge stralcio, della liquidazione dei residui della responsabilità oggettiva, residui che ancora si riscontrano, quasi ruderi, nel nostro codice penale. Vi è il problema della elevazione del perdono giudiziario anche al di sopra dell'età minorile, affidando ciò alla discrezione del giudice. Vi è il problema della revisione dei minimi della pena, e quello di uno studio nuovo del criterio della causalità materiale dei reati, con tutte le connessioni con gli articoli 110 e 117 del codice penale. Sono questioni che potrebbero essere impostate in modo definitivo anche con legge stralcio.

Quella che si può affermare ormai assolutamente matura è la riforma globale del codice di procedura penale. L'abbiamo detto e letto da tutte le parti. Il problema non ammette più rinvii. In Commissione dei 75 abbiamo avuto la soddisfazione di udire anche le dichiarazioni dell'onorevole ministro che, pur senza stabilire un termine, ci ha indicato questa riforma come la più imminente fra tutte quelle dei codici. Ne prendiamo atto con piacere così come recepiamo l'avvertimento che ci è stato dato: che cioè non si tratta più di studiare le singole norme, perché ormai gli studi hanno raggiunto un livello di completezza assoluta.

Quello a cui si deve giungere in questa saturazione di studi, che vanno dall'istruttoria al dibattimento, è la scelta — da operarsi con tutta la necessaria prudenza — tra il sistema accusatorio ed il sistema inquisitorio. Vi sono — è vero — tentativi di mediazione, che in sostanza sono anche abbastanza pericolosi, ma la questione fondamentale che si pone è questa. A proposito di tale scelta mi rimetto a quanto si legge nella relazione al disegno di legge presentato alle Camere che prevedeva la riforma globale di tutti i codici. Vi è in atto una tendenza, da una parte timida e dall'altra più avanzata, per il sistema accusatorio, mentre la tendenza di taluni gruppi

verso il sistema inquisitorio è talmente soffusa di tenerezza che non si capisce bene se sia una tendenza o una minaccia velata.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Una tenerezza verso l'inquisizione.

FORTUNA. Ho voluto appunto sfuggire al vocabolo esatto per tradurlo in modo più tranquillo. Però la verità è questa, che con l'attuale sistema istruttorio non possiamo più andare avanti. Se è vero che la soluzione che aveva dato il progetto Carnelutti — definiamolo così per riferirci alla commissione ministeriale — poteva essere contestata e discussa per certi radicalismi, è certo che si pone il problema della liquidazione della istruttoria in quanto acquisizione materiale di prove in modo acritico, per cui vi può essere, sì, successivamente, la soluzione del dibattimento, ma il dibattimento stesso non diventa che un grado di appello rispetto al primo grado acquisitivo che è la cosiddetta istruzione, come oggi vien fatta.

Per quanto mi riguarda, l'elemento fondamentale è questo: durante l'istruzione, posto che debba sussistere per determinati atti, o solo per quegli atti che non possono essere rimandati in quanto si tratta di acquisizione di elementi obiettivi che devono essere quindi nella loro integrità rappresentati nel processo in modo definitivo, non può essere concesso l'ingresso a prove acritiche se non in casi particolari, che riguardino solo la fotografia o la rappresentanza di elementi estremamente obiettivi. L'acquisizione di prove deve essere sempre critica, sia che questa critica della prova si verifichi con il portarla direttamente al dibattimento, sia che essa avvenga con l'inserimento fin dall'inizio del difensore. È questo un problema che va affrontato e impone una scelta precisa.

La questione della criticità della prova è strettamente legata al principio fondamentale del contraddittorio penale, ed è elemento che non può essere disgiunto dalla oralità della acquisizione della prova, dato che è la testimonianza (non la confessione) la regina delle prove nel processo penale. Questa scelta va effettuata ed è ormai urgente. Legato direttamente a questo problema è l'altro — la cui soluzione deve avvenire senza un eccessivo distacco — dell'adeguamento del codice penale militare alla progettata riforma del codice di procedura penale, perché anche in questo campo siamo ormai in possesso di elementi che ci permettono di procedere.

In sostanza, abbiamo di fronte a noi un anno di lavoro notevole per quanto riguarda la riforma e soprattutto per quanto riguarda

l'acquisizione delle scelte in ordine alla riforma del codice di procedura penale. Penso che ormai questo problema sia maturato nella coscienza dei cittadini, dei parlamentari: l'avvio alla riforma è l'avvio ad una civiltà nuova per la nostra Italia. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. La seduta è sospesa fino alle 16,30.

(*La seduta, sospesa alle 12,50, è ripresa alle 16,30*).

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

Trasmissione dal Senato.

PRESIDENTE. Il Senato ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Reclutamento degli ufficiali dell'esercito » (*Modificato da quella IV Commissione*) (1275-D);

« Soppressione dell'Istituto di incremento ippico di Reggio Emilia » (*Approvato da quella VIII Commissione*) (1899).

Saranno stampati, distribuiti e trasmessi: il primo alla Commissione che già lo ha avuto in esame, nella stessa sede; l'altro, alla competente Commissione, con riserva di stabilirne la sede.

Approvazioni in Commissione.

PRESIDENTE. Nelle riunioni di stamane delle Commissioni, in sede legislativa, sono stati approvati i seguenti provvedimenti:

dalla XIII Commissione (*Lavoro*):

MAROTTA VINCENZO ed altri: « Accertamento dei lavoratori agricoli aventi diritto alle prestazioni previdenziali e accertamento dei contributi unificati in agricoltura » (1783), *con modificazioni e l'assorbimento della proposta di legge* DI MAURO ed altri: « Accertamenti dei lavoratori agricoli aventi diritto alle prestazioni previdenziali » (1853), la quale, pertanto, è cancellata dall'ordine del giorno;

dalle Commissioni riunite II (*Interni*) e XIV (*Sanità*):

« Norme sugli organi di amministrazione, di vigilanza e di tutela del pio istituto di Santo Spirito ed ospedali riuniti di Roma » (1497), con modificazioni e l'assorbimento della proposta di legge GAMBELLI ed altri: « Nor-

me per l'ordinamento amministrativo dei servizi del pio istituto di Santo Spirito ed ospedali riuniti di Roma » (178), la quale, per tanto, è cancellata dall'ordine del giorno.

**Commemorazione dell'ex deputato
Gesumino Mastino.**

PITZALIS. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PITZALIS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella notte tra il 19 e il 20 novembre ultimo scorso, dopo breve degenza, è deceduto a Cagliari l'onorevole Gesumino Mastino, deputato alla Costituente e alla prima e seconda legislatura repubblicana e durante una parte della terza legislatura, quando subentrò all'onorevole Maxia, immaturamente scomparso.

L'onorevole Mastino era nato il 27 agosto 1899 a Silanus, piccolo paese agricolo sardo adagiato alle falde della catena montagnosa del Marghine.

Laureatosi giovanissimo in giurisprudenza, entrò nella magistratura ed esercitò le funzioni di pretore in piccoli centri della Sardegna e quelle di giudice a Cagliari. In quel periodo egli ebbe modo di cogliere aspetti umani e sociali del travaglio della società sarda e di individuare i fermenti fecondi della coscienza dei contadini e dei pastori ad una maggiore giustizia sociale. Esperienze così preziose gli sarebbero state utili nel futuro, quando egli come deputato o come uomo di Governo si sarebbe reso particolarmente interprete delle esigenze e dei bisogni della Sardegna.

Allevato secondo i principi cristiani, uniformò ad essi la sua vita, senza ostentazione. Di chiara dirittura morale, non esitò a dimettersi dalla magistratura quando all'orizzonte del paese si profilavano le gravi ombre del regime.

Fornito di solida cultura umanistica e di vasta cultura giuridica, fu avvocato insigne, oratore acuto ed efficace, parlatore facondo nella pratica forense e nell'attività politica.

Amabile e vivace conversatore, anche nelle private relazioni aveva il dono di avvincere l'interlocutore. Coltivò l'amicizia con squisito senso di signorilità. Ma ciò che a me ed a voi, onorevoli colleghi, desidero ricordare, è l'amore vivissimo alle libere istituzioni e al sistema democratico, che alimentò la sua attività sia come parlamentare sia come uomo di Governo.

Le sue battaglie alla Costituente in difesa della indipendenza e delle garanzie della ma-

gistratura nell'esercizio della sua alta funzione; i suoi fermi e decisivi interventi nei dibattiti per lo statuto della regione autonoma della Sardegna, per la Cassa per il mezzogiorno, in politica estera ed in molteplici altri importanti problemi, sono a testimoniare da una parte la sua completa preparazione politica e dall'altra l'amore agli istituti democratici.

Come sardo, desidero ricordare il suo tenace amore per la nostra isola. Egli, forte dell'esperienza sociale già acquisita e che ebbe modo di integrare successivamente durante la sua attività pubblica, quale presidente dei consorzi di bonifica della Sardegna meridionale e quale membro del primo consiglio d'amministrazione dell'ente per il Flumendosa, rivolse ogni cura ai problemi dell'agricoltura contribuendo alla soluzione di importanti questioni dell'economia agricola sarda.

Ma al di là dell'opera che egli svolse qui alla Camera o al Governo o in organismi regionali e locali della Sardegna, il gruppo democristiano e particolarmente noi deputati di Sardegna vogliamo ricordare le battaglie politiche assieme combattute per la democrazia e per la libertà. Una profonda mestizia invade noi sardi vedendo scomparire ad uno ad uno gli uomini più eminenti con i quali abbiamo lottato per redimere l'isola nostra e assicurarle nella libertà migliori condizioni sociali ed economiche. Gesumino Mastino era certamente tra gli uomini migliori e più benemeriti di Sardegna. Il nostro partito ha perduto, anche se egli attualmente non faceva parte di questa Camera, una forte personalità, un sicuro e valido collaboratore, un uomo veramente amante della libertà. La Sardegna ha perduto un figlio che l'ha altamente onorata.

A nome del gruppo democratico cristiano invio i sensi del mio vivo cordoglio all'onorevole Giorgio Mastino e ai parenti tutti dello scomparso ed esprimo, signor Presidente, la fiducia che ella voglia farsi interprete presso di loro del più sincero rimpianto di tutta l'Assemblea.

IGNI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

IGNI. Il gruppo socialista unitario si associa al cordoglio del gruppo della democrazia cristiana per la scomparsa dell'onorevole Gesumino Mastino.

PUCCHI EMILIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PUCCHI EMILIO. A nome del gruppo liberale, mi associo al compianto per la scomparsa dell'onorevole Gesumino Mastino.

BERTINELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERTINELLI. A nome del gruppo socialdemocratico, esprimo la nostra profonda solidarietà.

GONELLA GIUSEPPE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GONELLA GIUSEPPE. Mi associo a nome del gruppo del Movimento sociale italiano al cordoglio della Camera.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo si associa alle parole di tristezza e di rimpianto che sono state qui pronunciate per la perdita dell'illustre parlamentare che fu l'onorevole Gesumino Mastino, il cui ricordo è vivo in tutti noi, come quello, se mi è consentito, di un combattente per quell'ideale di giustizia che tutti cerchiamo di servire nel modo migliore.

Vorrei aggiungere il mio rammarico per trovarmi qui impreparato a dire, come avrei potuto fare, cose più ampie a ricordo del collega scomparso. Consiedo però alto privilegio per il ministro della giustizia rendersi espressione della partecipazione del Governo al cordoglio del Parlamento, avendo l'onorevole Gesumino Mastino operato nel campo della giustizia come magistrato nella sua Sardegna.

PRESIDENTE. Mi associo al ricordo reverente dell'onorevole Gesumino Mastino Del Rio, scomparso nella sua terra di Sardegna.

Uscito dalle file della magistratura, dalla quale si dimise volontariamente nel 1923, si dedicò alla professione forense senza mai trascurare quegli studi di teoria giuridica in cui ha lasciato traccia feconda del suo ingegno e della sua preparazione.

Deputato all'Assemblea Costituente e per le prime tre legislature del Parlamento repubblicano, sempre per la circoscrizione di Cagliari, ha legato il proprio nome alla discussione di alcune tra le leggi più importanti sotto il profilo sociale e politico. Oltremodo proficua fu l'attività da lui svolta nel periodo in cui ricoprì la carica di sottosegretario di Stato alle finanze nell'ultimo Gabinetto De Gasperi.

La Sardegna ha perduto uno dei suoi figli che più appassionatamente concepirono e vollero la rinascita morale, economica e sociale di quell'isola entro il quadro dell'autonomia regionale.

A nome dell'Assemblea, rinnovo alla famiglia dello scomparso le espressioni del più vivo cordoglio e del più sincero rimpianto. (*Segni di generale consentimento*).

Commemorazione del senatore Giuseppe Papalia.

LENOCI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LENOCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non avendolo potuto fare, così come avrei voluto, il giorno successivo a quello dei grandiosi, solenni e commoventi funerali, mi si conceda ora di compiere il dovere onorifico e difficile di far risuonare brevemente in quest'aula l'eco della grande manifestazione di dolore a cui hanno partecipato giorni or sono decine e decine di migliaia di lavoratori di terra di Bari per l'immaturo scomparsa del compagno avvocato Giuseppe Papalia, senatore della Repubblica per tre legislature. Per abitudine rifuggo la parola in queste circostanze. La dipartita di un amico fraterno o di un compagno preferisco salutarla a capo chino, in silenzio. Ma non posso tacere ora che Peppino Papalia non è più perché temo che qualcuno tra voi, onorevoli colleghi, non sappia chi egli fu, come operò, quale fu il suo insegnamento morale ed umano, quale l'elevatezza del suo ingegno e la ricchezza e la varietà della sua eloquenza; doti queste non comuni ma che costituivano, tuttavia, un pallido contorno nella personalità del senatore Papalia se poste a confronto della sua statura morale ed umana, della rettitudine, lealtà ed onestà dei suoi sentimenti.

In Peppino Papalia, senatore di Bari, grande fu soprattutto il suo innato senso tutto umano di vedere le cose, di apprezzare il valore di una relazione umana, di riconoscersi nei difetti e negli errori del suo prossimo. E questo era il mondo dei lavoratori, muti testimoni della fatica che quotidianamente svolgeva nel suo grande studio in Bari quando a lui si rivolgevano per la risoluzione delle loro più svariate questioni personali, decisi sostenitori nelle battaglie politiche che come loro vessillifero andava conducendo nelle piazze, sui posti di lavoro, nelle fabbriche e nel municipio della sua città di cui fu indimenticabile sindaco nel 1959-60.

La grandezza di Papalia era, dunque, la sua umanità che faceva tutt'uno col suo socialismo giacché l'uno e l'altro si fondevano in lui nella stessa armonia che rese leggendarie le figure dei grandi socialisti del passato. Tale armonia tra la sua umanità e la sua fede politica si rilevava anche attraverso l'aspetto

fisico della persona di Peppino Papalia, per cui sul suo volto si coglieva il senso della più profonda modestia che era pari a quello della più elevata saggezza. Leale, generoso, cordiale con tutti, amava soprattutto il contatto con i lavoratori la cui semplicità di parola lo commuoveva ed era facile scorgere nell'ingenuità del suo timido sorriso la stessa ansia contenuta e rispettosa dei suoi compagni e tali erano soprattutto i braccianti e i contadini del basso tavoliere pugliese.

Per Peppino Papalia l'avvocatura, di cui fu principe e campione indiscusso, non era un mestiere e lo testimonia la destinazione dei suoi introiti professionali: molti di essi vennero dati al partito e una parte cospicua ai bisognosi e a chi ne faceva richiesta. Un'ora prima di morire chiese il libretto degli assegni e riuscì a malapena a firmarne uno per 400 mila lire ad una sezione del partito e un altro di un milione per la federazione di Bari.

Per Papalia l'avvocatura fu, quindi, un apostolato vero e proprio, diretto ad affermare la giustizia in senso morale anche contro ogni formalismo giuridico o politico dietro a cui spesso si nasconde (e chi tra noi non lo sa !...) il torto, la sopraffazione, una grande ingiustizia sociale.

Da quest'aula voglio porgerti l'estremo saluto, caro Peppino. E in questo saluto vi è tutta la mia riconoscenza e gratitudine per quanto hai saputo dare a tutti, me compreso, col consiglio e con l'affetto dal giorno in cui ci conoscemmo nel lontano 1916, quando insieme affrontammo e brillantemente superammo gli esami di licenza liceale, per poi partire subito, non ancora diciannovenni, per la prima guerra mondiale. E insieme ci ritrovammo quando, subito dopo il settembre 1943, come componenti di un triumvirato, procedemmo a ricostituire su basi democratiche la federazione combattenti e reduci di terra di Bari e più ancora quando riprendemmo la lotta politica del partito socialista italiano a cui tu hai dato tutto di te in vita e ancora continuerai a dare, ora che non sei più, col luminoso esempio del tuo nome e delle tue opere passate.

Ti saluto, Peppino Papalia. E il saluto voglio porgertelo, a nome di tutti i compagni, di tutti i beneficati e di tutti i perseguitati politici che sempre gratuitamente hai difeso in tanti processi, e voglio porgertelo da quest'aula di solenne grandezza e da questa tribuna perché più si addicono alla grandezza della tua esistenza e del tuo operato.

SCIONTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCIONTI. A titolo personale e a nome del gruppo comunista mi associo al cordoglio della Camera per la dipartita del senatore barese Giuseppe Papalia. Come consigliere comunale di Bari e già vicesindaco della stessa città nel 1960, in una amministrazione socialista e comunista, ho avuto la possibilità di lavorare quotidianamente con Peppino Papalia che era allora il sindaco. E in quei mesi che apprezzai la statura e la dirittura dell'amico e del compagno, la sua larga apertura mentale, il suo equilibrio.

Il suo scopo ultimo era la rinascita di Bari e del Mezzogiorno, rinascita che sapeva vedere nel nesso unitario di un generale rinnovamento democratico. Il suo amore per Bari lo portava così ad allargare l'arco delle forze che voleva operanti nell'interesse della sua città e a sollecitare uno scacchiere più ampio che andasse dai socialisti, ai comunisti e ai cattolici. Era tutto questo certamente più l'espressione di un profondo intuito politico e di consenso, che il risultato ragionato di una analisi delle forze politiche e delle prospettive. Per questa via restava aperta una azione profondamente democratica che raccoglieva il rispetto, anche se non sempre il consenso, di tutte le forze democratiche, dai cattolici, ai comunisti e ai socialisti.

Memore degli anni passati in un comune lavoro per la rinascita e per un'avanzata democratica della nostra città di Bari, desidero associarmi, anche a nome del gruppo comunista, al profondo cordoglio della sorella avvocatessa Maria Papalia e dei familiari dello scomparso.

IGNI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

IGNI. Il gruppo socialista unitario si associa con particolare senso di commozione alle parole pronunciate dal compagno e collega Lenoci per ricordare il senatore Papalia.

Sciuperemmo la commemorazione se volessimo sottolineare le qualità di questo compagno, di questo combattente per il paese, per il socialismo e per la democrazia. Quando ricordiamo uomini come il senatore Papalia, al di là dei dissensi contingenti che possono dividere il movimento operaio nella lotta democratica e socialista del nostro paese, quando ricordiamo uomini che hanno creduto nella democrazia e nel socialismo, lo facciamo come motivo di sprone, come un incentivo, sia pure in una ricerca difficile e sofferta, per creare la più larga unità di tutti i lavoratori

intorno agli ideali della democrazia e della libertà.

Con questo spirito ci associamo alle condoglianze espresse, che rinnovo anche a nome del mio gruppo ai parenti e al gruppo socialista che perde un militante così esemplare e uomo così prezioso.

BERTINELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERTINELLI. Che tristezza, signor Presidente, che tristezza: è diventato sempre più tragicamente frequente questo nostro interrompere i lavori quotidiani per ricordare questo o quel collega delle più diverse età e ispirazioni politiche che è improvvisamente scomparso! Uomini che hanno vissuto con noi per tanti anni questa nostra vita che sembra ricca di soddisfazioni e invece è purtroppo ricca di delusioni, che sembra oziosa e invece è tanto faticosa, e che improvvisamente ci lasciano. Noi restiamo quasi ammutoliti a vederli scomparire, svanire e poi col tempo a dimenticare i loro connotati, la loro figura, le loro caratteristiche particolari.

Un onorevole collega della democrazia cristiana ed uno socialista, due diversi tipi: ambedue combattenti tenaci delle loro idee, ambedue pionieri delle faticose conquiste che la vita parlamentare, la vita democratica del paese ha raggiunto in questi anni, ambedue hanno lasciato un segno, un'orma, un ricordo, un affetto fra tutti noi.

Per questo, anche a nome dei colleghi del gruppo del partito socialista democratico italiano, rinnovo ai colleghi della democrazia cristiana e socialisti la nostra profonda e commossa solidarietà.

PUCCI EMILIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PUCCI EMILIO. A nome del gruppo liberale, mi associo al cordoglio per la scomparsa del senatore Giuseppe Papalia.

Al gruppo parlamentare socialista e alla famiglia inviamo le nostre sentite condoglianze.

GONELLA GIUSEPPE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GONELLA GIUSEPPE. Quando un collega parte per l'ultimo viaggio, anche quello che è stato il diaframma delle idee cade. Pertanto, a nome del gruppo del Movimento sociale esprimo il cordoglio ai familiari dell'illustre scomparso.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche il senatore Giuseppe Papalia fu un combattente, pur se da sponda diversa da quella in cui militò l'onorevole Mastino, per un ideale di giustizia: e nel campo della giustizia operò come avvocato insigne. Reco, dunque, anche per il senatore Papalia l'adesione del Governo a questo estremo omaggio.

Consentitemi di aggiungere il mio ricordo personale, particolarmente affettuoso, avendolo avuto compagno di battaglie politiche, nelle lotte antifasciste combattute prima che la Repubblica venisse a dare espressione concreta a quell'ideale di democrazia per cui tanti sacrifici vennero compiuti.

PRESIDENTE. Mi associo con animo commosso alle parole con le quali si è voluto ricordare la figura del senatore Giuseppe Papalia, nobile espressione delle tradizioni democratiche del socialismo meridionale.

Negli impegni e nelle responsabilità della professione forense e dell'amministrazione locale, egli aveva conquistato quella grande popolarità che costituì l'elemento essenziale delle sue ripetute affermazioni elettorali, le quali, per oltre un decennio, ne fecero, nell'altro ramo del Parlamento, un uomo politico di eccezionale prestigio.

Interprete del cordoglio dell'Assemblea, rinnovo alla famiglia dello scomparso ed ai colleghi del Senato i sentimenti del più vivo e profondo rimpianto. (*Segni di generale sentimento*).

Si riprende la discussione.

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

GONELLA GIUSEPPE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il vicepresidente del Consiglio dei ministri, di recente, ha fatto osservare ai comunisti che, per la prima volta da un secolo a questa parte, la scuola occupa, nel bilancio dello Stato, il primo posto, con un incremento di spesa da 300 a 1.200 miliardi annui. In effetti, non si può non essere compiaciuti che, finalmente, un Governo abbia avuto presenti le necessità della scuola italiana, che non potranno certo essere sanate dai 1.200 miliardi annui, ma che costituiscono pur sempre un notevole contributo e dimostrano la volontà di provvedervi.

D'altronde, uno Stato che aspiri sinceramente ad essere civile non a parole, ma in fatto, non può non preoccuparsi di dare ai cittadini la massima certezza di poter studiare e tale certezza — aggiungo e preciso — accompagnare con la gratuità degli studi. Ma

accanto a tale certezza deve dare ai cittadini anche quella che la giustizia sia amministrata nel migliore dei modi, e questa amministrazione anch'essa assicurata gratuitamente. (Che poi questa sia la mèta e l'indirizzo dei governi è tutto un altro discorso. E infatti è assai discutibile se la nostra sia una società civile o piuttosto sedicente tale). Allora, il compiacimento per le spese dell'istruzione dovrebbe essere integrato da analoghi motivi positivi per lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1965. Invece, esso reca spese per complessivi milioni 122.008,7, di cui milioni 120.108,7 per la parte corrente e milioni 1.900 per conto capitale.

La nota preliminare al disegno di legge ci dice che, rispetto al precedente bilancio per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 1964, le spese considerate nello stato di previsione di che trattasi presentano un aumento netto di milioni 64.114,9 e la relazione della Commissione speciale ci dice e specifica, poi, che la classificazione delle spese correnti e in conto capitale per categoria, in rapporto ai settori funzionali in cui si esplica l'attività dello Stato, fornisce questo quadro d'insieme per ordine d'importanza: istruzione e cultura 19,2 per cento; azione e interventi nel campo economico 18 per cento; difesa nazionale 13,9 per cento; azione e interventi nel campo sociale 12,4 per cento; amministrazione generale 5,7 per cento; sicurezza pubblica 5,3 per cento, giustizia 1,8 per cento; azione e interventi nel campo delle abitazioni 1,1 per cento; relazioni internazionali 0,8 per cento. Il residuo 21,8 per cento è impegnato per oneri non funzionalmente ripartibili.

Questo il quadro, elementarmente esposto, del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1965, sul quale, con la riforma attuata con la legge n. 62 del 1° marzo 1964, le discussioni particolari in questa sede sono di fatto eliminate, come attesta lo scarso numero degli intervenuti, la brevità degli interventi, e — siamo sinceri, se pure il riconoscimento sia amaro — il nessun interesse alla discussione.

Non è mio proposito dilungarmi, anche perché agli interventi dei parlamentari non segue, né può seguire — come il relatore a ragione questa mattina eccepiva ad un collega intervenuto — la risposta del ministro responsabile, sicché le critiche e le domande sono in effetti destinate a cadere nel vuoto e nel silenzio. Mi limiterò a una schematizzazione che non potrà ovviamente comprendere che pochi aspetti di quella crisi della giusti-

zia della quale sempre si è parlato e da tutti da moltissimi anni, e alla quale mai si provvede, confinando la giustizia, come abbiamo visto attraverso la citazione delle cifre, all'ultimo posto nella classificazione dei compiti e delle funzioni dello Stato.

Senza esagerare si può dire che la giustizia è l'amministrazione statale che funziona peggio di ogni altra. A questo punto una domanda immediatamente si pone: è forse per oliare la macchina dell'amministrazione della giustizia che il valore della carta da bollo è stato elevato da 200 a 400 lire? Come giustificare, onorevole ministro, questo aumento assurdo?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Di questo ha già discusso la Camera dei deputati.

GONELLA GIUSEPPE. Ha ragione, ma ella sfugge alla domanda e si garantisce con la responsabilità della Camera dei deputati. E desidero risponderle, a nome anche dei miei colleghi di gruppo, che noi abbiamo votato contro. Non è questo il problema. Se ella mi avesse detto che si è opposto a questo aumento, mi sarei inchinato e l'avrei ringraziato. Ma ora devo invece porle un'altra domanda: come giustifica il ministro guardasigilli questo aumento assurdo che viola il principio costituzionale della giustizia uguale per tutti e impedisce il ricorso ad essa da parte dei meno abbienti? Come giudicare — non ha importanza che il Parlamento l'abbia approvato — un provvedimento come questo che si presenta tanto più grave in quanto non sono ancora trascorsi due anni dalla modificazione dei tagli delle carte bollate che ha significato per gran parte degli atti il raddoppio della imposizione? L'onorevole ministro guardasigilli quando ha aderito a tale provvedimento o quando comunque non ha avuto la forza di esprimere la sua opinione oppositrice, non ha ritenuto che il già oneroso corso della giustizia veniva aggravato in misura allarmante, cosicché sarebbe davvero giustificata la modifica di quella norma costituzionale che recita che la giustizia è uguale per tutti in una forma che statuisse che la giustizia non è per tutti uguale? Si potrebbe ricordare a mo' di consolazione che un male è meno grave quando è accompagnato da un altro. Infatti al costo della giustizia si accompagna la incredibile lentezza dello svolgimento del processo. È a tutti noto che le istruttorie penali durano anni e che la trattazione delle cause civili si trascina stancamente di rinvio in rinvio, a distanza di mesi l'uno dall'altro, anche per anni. È ormai assimilato alla pazienza di tutti i cittadini che chi inizia una lite sa certo

quando comincia, ma sarebbe davvero imprudente od incosciente se si avventurasse a prevederne la fine. Ed una componente della rassegnazione di ogni cittadino è quella di ricordare che chi intende provocare il riconoscimento del proprio diritto, fra giudizio di primo grado e giudizio di appello deve attendere circa quattro anni prima di ottenere una sentenza esecutiva, senza considerare il rischio dell'ultima fase di cassazione e del rinvio.

E giusto questo? Si opporrà la carenza di magistrati. Per quanto vi sia stata la legge che ha aumentato il numero dei magistrati, è certo che il loro numero è ancora insufficiente ed io concordo pienissimamente in ciò. Ma è anche onesto e doveroso riconoscere che i difetti sono propri di una procedura forse qualche volta in origine persino troppo astratta; difetti che oggi però sono divenuti attuali.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Però è la procedura che la sua parte politica ha dato all'Italia nel 1942.

GONELLA GIUSEPPE. E per vent'anni non avete voluto o saputo modificarla? Ma che governi sono mai i vostri che in vent'anni non hanno saputo o non sanno modificare l'errore dei precedenti? Che governi sono mai questi che di fronte ad errori od omissioni non provvedono immediatamente a dare al popolo che essi hanno « liberato » quella procedura e quel diritto che dichiarano errati? Ma allora, signor ministro, che cosa fate su quegli scranni? Vi crogiolate nel piacere della colpa o dell'errore? Siete forse dei masochisti?

Dicevo che questi difetti, che riconosco, come avvocato che oramai ha la toga sulle spalle da 35 anni, sono divenuti oggi attuali anche per il mutarsi di ambienti e di condizioni. Le cito il fiscalismo frammentario e l'eccesso di formalismo, del maggior numero di cause e la complessità delle procedure e la sopravvivenza di istituti superati quali, esemplificativamente, l'udienza di discussione orale della causa e l'udienza di fissazione dell'asta. Tutti facenti capo, nella scarsità e sovente nella inadeguatezza dei locali e nella carenza delle dotazioni tecniche, ad un numero inadeguato di cancellieri e di magistrati. I quali magistrati sono quelli che hanno il compito di usare il codice ed attuare così la giustizia. E se è lecito ed è legittimo pretendere da essi capacità, scrupolosità, attitudine, è anche doveroso assicurare loro assoluta tranquillità per l'esercizio della loro funzione. Credo di non andare errato se dico che un fattore principale, forse il fondamentale, della crisi della giustizia in Italia sta proprio nello stato

di inquietudine in cui versa l'ordine giudiziario, diviso nel suo interno, deluso per il trattamento morale cui è soggetto in contrasto con la Costituzione, non soddisfatto economicamente nonostante gli ultimi miglioramenti inadeguati, amareggiato per le critiche ingiustificate e faziose a cui troppo spesso è fatto segno da una parte della stampa che si avvale della debolezza del Governo in carica, come si è avvalsa della debolezza dei governi del passato.

Tutto ciò, onorevole ministro — ritengo che ella lo sappia — scuote la fiducia dei cittadini. E allora ecco che lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1965 si dimostra del tutto inefficiente e misero. Se le deficienze lamentate (è questo un altro *punctum dolens*) si potessero eliminare soltanto con una più equa distribuzione dei compiti e delle forze, non distogliendo un notevole numero di magistrati da quelle funzioni che sono le loro funzioni naturali e fondamentali — equa distribuzione a cui si dovrà pur giungere — basterebbe por mano a questo.

Ma se tale provvedimento è pure richiesto (e sarebbe doveroso provvedere subito) ella, signor ministro, deve considerare come inderogabile l'integrazione del personale delle cancellerie, e, superando e abbattendo le difficoltà e gli inceppamenti di falsi tradizionalismi e della indolenza burocratica, deve organizzare i servizi dell'amministrazione della giustizia con criteri adeguati e moderni.

Ella che fa parte di questo Governo di centro-sinistra, governo tecnologico, proiettato quasi come una V-2 verso l'avvenire, lanciato come uno *sputnik* verso il futuro, non può certo dimenticare e trascurare che nel mondo industriale la semplificazione, la specializzazione hanno dato e danno risultati veramente sorprendenti in ogni campo.

Di recente ella, onorevole ministro guardasigilli, ha reso noto che con effetto dal 1° febbraio 1965 è stato soppresso l'ergastolo ordinario di Santo Stefano, che, per l'arretratezza degli impianti e la posizione geografica dell'isola di Ventotene, che rende particolarmente difficili — ripeto quasi le sue parole — e rare le visite dei familiari ai condannati, nonché in quanto gravoso economicamente, si deve considerare ormai superato. Ella ha anche reso noto che con altri decreti ministeriali sono stati soppressi gli istituti di Casale Monferrato e di Finale Ligure, le cui strutture non consentivano più il soddisfacimento delle esigenze della vita carceraria. Nulla da eccepire. Anche se la mia opinione personale in materia di rieducazione del condannato non collima con un certo ottimismo di moda, perché

purtroppo (e nel dire « purtroppo » sono sincero) non se ne vedono gli effetti, concordo pienamente nel proposito di rendere la vita dei condannati la più umana possibile. Ma non esageriamo, non confondiamo: la pena è punizione, e come tale deve essere sofferenza. Non può, ad esempio, lo stabilimento carcerario essere un albergo dove si mangia, si dorme e magari ci si diverte; altrimenti la prigione si trasforma in premio. La rieducazione del condannato è una finalità alla quale si deve tendere nell'esecuzione, possibilmente, perché non tutti, anzi pochissimi o almeno pochi, sono gli educabili.

Per inciso ricordo che nello scorso giugno, rispondendo proprio al sottoscritto che chiedeva in sede di discussione del bilancio della giustizia notizia degli studi sul nostro regime penitenziario, ella, onorevole ministro, disse che il nuovo ordinamento penitenziario entro poche settimane sarebbe stato varato per essere presentato al Consiglio dei ministri e quindi al Parlamento. Non è, questo, un addebito che le faccio: è solo una domanda che rivolgo.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. La informo che il nuovo ordinamento penitenziario, frutto dei lavori della commissione che l'ha revisionato, mi è stato consegnato alcuni giorni fa. Non appena avrò avuto il tempo materiale di esaminarlo, lo sottoporro al Consiglio dei ministri e quindi sarà presentato al Parlamento.

GONELLA GIUSEPPE. La ringrazio e sono confortato da questa notizia che ella dà a me, alla Camera e al popolo italiano. E chiudo senz'altro la digressione.

Ma, onorevole ministro, se è bene, doveroso, umano pensare ai reclusi e preoccuparsi di umanizzare la pena, ritengo che bisogna anche pensare, direi quasi soprattutto, ai cittadini onesti, a quelli che osservano la legge, a quelli che ritengono che l'onestà è ancora e sempre un dovere e che il cittadino onesto debba essere difeso e protetto dai delinquenti, e più in una società tormentata, come quella attuale, nella quale la delinquenza non regredisce, ma si manifesta e si organizza in forme, in modi e in misure veramente impensate.

Occorre, ad esempio, io ritengo, onorevoli colleghi e onorevole ministro, riformare il nostro codice penale avendo per finalità essenziale non soltanto il miglioramento tecnico, ma anche il fine di educare il cittadino al senso del dovere e del rispetto dell'altrui diritto, e nel contempo non ignorare le trasformazioni della società e le conquiste della scienza criminologica. È un'opera di revisione e di adeguamento che io non ritengo che si risolva,

come ella ebbe a dire, onorevole ministro guardasigilli, nel convegno giuridico di Lecce nel maggio 1964, procedendo a scelte politiche, ma avendo presente la realtà umana e sociale, che non è una dogmatica astratta, ma una cosa viva e attuale.

Mi conceda alcuni esempi, vorrei dire cogenti. Si deve — non vi è dubbio — provvedere a disciplinare la nozione più lata dello sciopero in relazione all'articolo 40 della Costituzione: sciopero di pubblici dipendenti, sciopero politico o di solidarietà o di protesta. Non si può oltre differire la regolamentazione della materia relativa ai reati contro la libertà riguardanti i rapporti etico-sociali e i rapporti politici ed economici. Esemplificativamente, il dovere del servizio militare e di fedeltà alle leggi dello Stato. Mi sembra che ci si dovrà pur decidere, abbandonando pietismi che — secondo la mia opinione — finiscono con l'essere colpevoli, e metafisiche elucubrazioni, d'altronde rare volte sincere e sentite, a considerare la necessità di abolire la pena dell'ergastolo che degrada il popolo che la conserva nella sua legislazione e sostituirla, nella difesa della collettività e nei delitti di eccezionale gravità e pericolosità e nel concorso della prova certa, con la pena di morte.

Né si può oltre trascurare la disciplina dei reati contro la vita e l'incolumità delle persone e quella per l'omicidio colposo, aggravando la pena e, quando non ricorresse la maggiore, aumentando le pene per i reati di rapina a mano armata.

Ma è mai possibile, onorevole ministro, non considerare la necessità di reprimere più rigorosamente i reati, ad esempio, di frode e di furto e quelli relativi ai beni esposti alla pubblica fede e non provvedere a comminare la pena detentiva — facoltativa nella discrezionalità del magistrato — per il reato di assegni a vuoto? E dovere assoluto e primario dello Stato difendere e proteggere la collettività nazionale e difendere e proteggere i singoli cittadini. E quando situazioni storiche o circostanze particolari concorrono al rilassamento dei costumi, al disconoscimento dell'altrui diritto, alla sfrenatezza dell'egoismo, al disprezzo delle norme regolanti il vivere civile nel consorzio umano e nazionale, lo Stato deve intervenire severamente a contenere, a frenare, a reprimere, a punire avendo riguardo soltanto al bene della nazione e alla difesa dei cittadini. Come molto opportunamente, proprio qui a Roma, venne discusso non molti mesi or sono, nel corso di un convegno giuridico organizzato dall'Istituto internazionale di studi giuridici, di cui è presidente onorario

l'onorevole Giovanni Leone, già Presidente di questa Camera, vi sono poi forme di offese alla società che non possono essere ignorate e che devono venire represses come espressioni degenerative di certi aspetti del moderno malcostume. Così le registrazioni magnetofoniche non autorizzate. Così l'indiscrezione che colpisce l'intimità della vita familiare e privata del soggetto passivo. Anche a questo proposito la libertà di stampa non deve trascendere in licenza. La libertà di stampa non deve giungere al punto di offendere i sentimenti più sacri e spesso il dolore dei soggetti passivi. Deve esservi un diaframma che ad un certo punto ponga una remora alle cosiddette esigenze dell'informativa.

Così, la inseminazione artificiale eterologa, in ordine alla quale (perdonatemi la citazione) io presentai, nella passata legislatura, una proposta di legge che ripresentai in questa, senza alcun risultato sinora. Così le relazioni omosessuali, quando diano scandalo, e le frodi sportive ed in particolare la corruzione sportiva.

Ho richiamato, onorevole ministro, la sua attenzione su alcuni aspetti della vita di relazione e dei rapporti tra Stato e cittadino e tra cittadino e cittadino, per ricordare a lei l'imperiosa necessità di provvedere. Neppure cito altri aspetti che attendono anch'essi la dovuta soluzione e che ineriscono soprattutto al diritto di famiglia. Così, l'obbligatorietà del riconoscimento materno del figlio illegittimo. E non mi si fraintenda: altrettanto doveroso è il riconoscimento paterno. E quella dei figli nati fuori dal matrimonio una dolorosa piaga sociale il cui approfondimento e la cui soluzione non possono e non debbono essere differiti.

Così si deve pure provvedere ad una revisione della legge sul matrimonio. Su questo punto parlo a titolo meramente personale, poiché il mio partito non condivide la mia opinione. Sono dell'opinione, maturata in 35 anni di vita professionale e attraverso gli studi, che le idee dei partiti vengano dopo quelle che ineriscono all'interesse della nazione e che prima ancora vi è l'uomo, in quanto portatore di idee.

Sicché esprimo qui una opinione personale alla quale non posso rinunciare per intima convinzione perché essa coinvolge la responsabilità della mia coscienza. Non nascondiamo, onorevoli colleghi, il capo alzando il braccio; non chiudiamo gli occhi per non vedere. Se volessi fare della polemica, direi: non nascondiamoci nei sepolcri imbiancati.

Il problema del divorzio ha ormai assunto dimensioni anche internazionali, provocando situazioni assurde. Preferiamo, onorevole ministro, continuare con le 10-12 mila separazioni coniugali annue, ignorando che ben maggiore è il numero dei matrimoni infelici che si sciolgono con la separazione concordata fra i coniugi senza intervento del tribunale? O non è invece nostro imperioso dovere affrontare questo problema prendendo atto di una situazione, che è deprecabile e amareggia, ma è una situazione che s'impone, e portarvi un po' d'ordine, di responsabilità, di disciplina legislativa? Perché noi non siamo qui a rappresentare interessi di partito, ma siamo eletti da un popolo intero che ha le sue ansie, i suoi dolori, le sue preoccupazioni, le sue aspettative, le sue speranze. Io direi che quando siamo in quest'aula, siamo i mandatari di un popolo e, come tali, dobbiamo sentire in noi tutto ciò che in bene e in male questo popolo esprime e vuole esprimere e provvedere come è nostro dovere. Le preoccupazioni dei partiti, il pragmatismo dei partiti, le tattiche dei partiti finirebbero con l'alterare questo rapporto fra l'elettore e l'eletto e con lo sminuire la validità e la dignità di questo nostro mandato, se noi non ascoltassimo la voce e la responsabilità della nostra coscienza.

Mi domando allora se non sia dovere nostro in questa sede e dovere vostro nella sede esecutiva, onorevole ministro, affrontare il problema — ripeto — per cercare di dare ad esso una certa disciplina di fronte ad una situazione di fatto che non si può cancellare con un tratto di penna o semplicemente ignorandola.

Dobbiamo riconoscere che il divorzio in Italia è praticato su vastissima scala, anche se non è ammesso dal legislatore. Una statistica non è possibile, ma tutti sappiamo — qui e fuori di qui — che elevatissimo è il numero dei coniugi separati che si considerano liberi da ogni vincolo coniugale civile o religioso e contraggono di fatto una nuova unione matrimoniale che la legge civile non riconosce, che la Chiesa considera grave peccato, che il codice penale vieta e punisce, ma che gli interessati, nella comprensione generale e nella giustificazione universale, considerano valida ed efficiente e come tale nei suoi confronti si comportano.

Dalla situazione giuridica italiana, inoltre, discendono poi gravi problemi di diritto internazionale privato quando il matrimonio sia contratto da cittadini di nazionalità straniera; e oggi, con l'intensificarsi dei rapporti, con la velocità delle comunicazioni, con la libertà

di avvicinare chiunque nell'intero mondo, con le centinaia e centinaia di migliaia di emigranti e di lavoratori che vanno all'estero, tutto ciò non costituisce affatto un'eccezione. Donne italiane che sposarono e sposano e sposteranno cittadini stranieri i quali poi hanno chiesto, chiedono e chiederanno il divorzio nella loro patria, risposandosi, mentre la donna continua ad essere considerata per la nostra legislazione moglie legittima e quindi impedita a costituire legalmente una nuova famiglia, con la conseguenza che i figli nati dopo l'abbandono del marito e dopo il divorzio continuano ad essere, per il nostro ordinamento giuridico, figli illegittimi. Situazione assurda, pericolosa, dannosa, il cui protrarsi è consentito dal timore dei legislatori di affrontare con coraggio la realtà, anche se questo coraggio costa molta amarezza.

Non dissimili sono le situazioni di cittadini italiani che sposano donne straniere. Se queste conservano la loro nazionalità di origine, *quid iuris*? Quale la legge che dovrà applicarsi nel caso di richiesta di divorzio? Quella del marito o quella della moglie? Quello che è certo è che aumentano i casi di mogli con due mariti e di mariti senza moglie: quelle perché si risposano secondo la loro legge nazionale, questi perché secondo la nostra legge continuano ad essere considerati mariti di una moglie che però non è più tale e vive e procrea, legalmente, con un altro uomo. *Et de hoc satis*.

Non posso dilungarmi su questi ed altri pur importanti problemi, dei quali mi sono limitato a scegliere alcuni a titolo di esempio. Certo è che il bilancio per il 1965 non ci può soddisfare; mi si consenta anzi di dichiarare deplorabile che le spese per l'amministrazione della giustizia incidano sul bilancio dello Stato nella misura di appena l'1,8 per cento. Altrettanto deplorabile, e motivo di profonda amarezza, è che riforme di codici e di leggi non siano poste all'avanguardia delle preoccupazioni del Governo, il quale, occupato in riforme delle quali alcune certo discutibilissime e discusse, dimentica che la civiltà di una nazione comincia col diritto e nel diritto e si conserva nel diritto e col diritto. Il resto è progresso (quando lo è!): utile, necessario anch'esso, ma povera cosa, destinato a colpire in forme e modi imprevedibili nel tempo chi ne fa fine esclusivo dei suoi sforzi, delle sue fatiche, delle sue preoccupazioni e talora della sua superbia, ignorando la luce e il calore e il conforto che vengono da quella sublime manifestazione dello spirito che è l'amore per

il giusto e che si sposa con la difesa e la tutela della giustizia.

Per queste considerazioni, onorevole ministro, il nostro voto non può essere che contrario. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Maria Eletta Martini. Ne ha facoltà.

MARTINI MARIA ELETTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto associarmi ad alcuni rilievi già formulati da autorevoli deputati. Il primo riguarda il metodo seguito in questa discussione del bilancio generale dello Stato. Pur condividendo e apprezzando i motivi che hanno ispirato la recente riforma, la quale mira a consentire al Parlamento una valutazione globale del bilancio dello Stato e delle necessità dei singoli dicasteri, ritengo opportuno che i singoli stati di previsione vengano preliminarmente discussi nelle Commissioni parlamentari competenti; altrimenti la ristrettezza del tempo a disposizione consentirà soltanto un esame sommario e non approfondito dei problemi, come l'esperienza sta appunto dimostrando.

Il secondo rilievo (condiviso in sede di Commissione dei 75 anche dal ministro guardasigilli) riguarda la constatazione dell'esiguità dei mezzi finanziari previsti in questo esercizio per il bilancio della giustizia. Mi rendo conto delle attuali oggettive difficoltà ma mi auguro che, data l'ampiezza e l'importanza delle questioni connesse con l'amministrazione della giustizia nel nostro paese, in futuro si provveda in modo più ampio, giacché questi problemi sono di tale portata da caratterizzare non solo un ministero ma tutto un governo o addirittura una legislatura intera: basti pensare ad uno solo di essi, quello della riforma dei codici.

In sede di discussione preventiva di questo bilancio, nella Commissione dei 75, il ministro guardasigilli ha affermato di essere convinto, dopo avere visto « quale lungo tempo comporti la riforma dei codici, che dobbiamo risolvere i problemi maturi e presentarli per la discussione davanti al Parlamento »; ha anche aggiunto che si impegna di porre immediatamente allo studio provvedimenti da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri.

Questa affermazione, della quale prendo volentieri atto, è da collegarsi, mi pare, con le dichiarazioni programmatiche dell'onorevole Moro, il quale, riconoscendo che l'attuale ordinamento giuridico che regola l'istituto familiare ed i problemi ad esso connessi non sono in armonia con la Costituzione né con la reale situazione della società, si impegna

proprio di riconoscere la preminente necessità di esame di una parte del codice (il diritto familiare) per la quale il ministro ha accettato, sempre in sede di Commissione dei 75, la « esortazione a far presto ». Mi auguro che anche in questa sede il ministro confermi quanto già ebbe a dire alla Camera durante l'esame dei precedenti bilanci, cioè che « se la riforma del codice civile nella sua totalità dovesse impegnare un lunghissimo tempo, evidentemente ci sarà la necessità di affrontare alcuni problemi in anticipo ».

Concordo completamente con quanto l'onorevole Reale ha affermato nella stessa Commissione dei 75: « Alcuni problemi, come quelli relativi all'ordinamento familiare e alla eguaglianza dei coniugi sono giunti a maturazione, mentre ve ne sono altri di difficile soluzione, dato il diverso orientamento dei singoli gruppi politici e delle diverse concezioni attuali. Alcuni problemi, come quelli della successione, ed anche, ma un po' meno, quelli della patria potestà, quelli relativi all'ordinamento economico della famiglia » (e, aggiungo io, quelli relativi ai cosiddetti « delitti d'onore » e alla ricerca della paternità) « possono essere affrontati e risolti, perché vi è una sufficiente maggioranza di opinioni in Parlamento. Ve ne sono però degli altri » — continuava il ministro — « rispetto ai quali le opinioni sono diverse ». È evidente il riferimento, ad esempio, alla punibilità dell'adulterio; altri — affermava l'onorevole Reale — sono « inconciliabili »: tra questi ultimi è ovvio che noi democristiani mettiamo, in primo piano, il divorzio, all'introduzione del quale nella nostra legislazione noi siamo, oggi come sempre, fermamente contrari.

E non solo per una questione che deriva dalla nostra matrice ideologica, non solo perché lo riteniamo disgregatore dell'unità familiare, ma perché lo riteniamo dannoso per tutto il paese; e il fatto che in altri paesi, dove pure è ammesso, le modalità siano oggi modificate in modo da scoraggiarne l'attuazione, lo comprova.

Né tranquillizza noi cattolici, onorevole Fortuna, la citazione di quanto, in merito, scrivono *La Stampa* o *Il Corriere della sera*, e tanto meno quello che ella ha detto in quest'aula.

Ma ritorniamo alla realistica e positiva concezione del ministro, che condivido: « Sarà quindi necessario separare i vari tempi dei problemi in modo da risolvere prima quelli già maturati, per poi passare, in un secondo tempo, ad altri ».

Vorrei ora sottolineare un problema sulla cui urgenza è facile essere tutti d'accordo e sul quale, penso, una larga convergenza sarebbe possibile. È quello, nei suoi molteplici aspetti, che riguarda i minori, in modo specifico quelli in stato di abbandono, che la legislazione attuale non tutela a sufficienza e molti dei quali versano in condizioni precarie e inaccettabili.

Sociologi e psicologi hanno dimostrato che la crescita nel naturale ambiente familiare è indispensabile allo sviluppo armonico della personalità del bambino. È evidente che la famiglia, cui spetta il diritto-dovere di educare, è insostituibile in questa sua funzione; ed è fuori discussione il diritto del bambino a crescere, tutelato da una situazione giuridica soddisfacente, in ambiente che favorisca il suo sviluppo fisico e psichico.

La « dichiarazione universale dei diritti del fanciullo », approvata all'unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959, asserisce che devono essere riconosciuti questi diritti ad ogni bambino senza eccezione né distinzione né discriminazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica, di origine nazionale o sociale, di censo, di nascita o di altra condizione relativa a lui e alla sua famiglia.

La dichiarazione prosegue affermando che « il ragazzo deve godere di una speciale protezione; che disposizioni legislative ed altri provvedimenti devono garantirgli possibilità e facilitazioni perché possa svilupparsi in modo sano e normale dal punto di vista fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale in condizioni di libertà e di dignità ». La dichiarazione afferma anche che nell'approvazione di leggi relative a questo fine l'interesse superiore del fanciullo deve essere determinante; egli ha diritto fin dalla nascita a un nome, a una cittadinanza, alla sicurezza sociale, a cure speciali richieste dal suo stato. « Egli » (continua ancora la dichiarazione) « per il suo sviluppo ha bisogno di amore e di comprensione, nel limite del possibile deve crescere sotto la custodia e la responsabilità dei genitori e, in ogni caso, in un'atmosfera di affetto e di sicurezza morale e materiale; per questo la società e le autorità competenti devono occuparsi, in modo specifico, dei bambini senza famiglia e di quelli che non hanno mezzi sufficienti di sussistenza ».

La nostra Costituzione, all'articolo 30, così detta: « È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio ».

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1964

Nei casi di incapacità dei genitori la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità ».

L'onorevole Tupini, a nome della Commissione preparatoria del testo costituzionale, spiegò che l'affermazione contenuta nel primo comma significa che « colui che mette al mondo dei figli assume il sacrosanto obbligo di mantenerli, istruirli, educarli, siano essi legittimi o illegittimi, riconosciuti o non riconosciuti »; e l'onorevole Ruini, udita l'ampia discussione avvenuta nella sede della stessa Commissione, scrisse nella sua relazione al progetto: « Non è sembrato alla Commissione che la tutela della famiglia legittima impedisca un riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio, che sono diritti della personalità umana; e non è giusto che le colpe dei padri ricadano sul capo dei figli ».

« L'insostituibilità della famiglia — osserva il Menichelli — nella sua atmosfera di sicurezza, di affetto, di stabilità di vincoli esclusivi e profondi, rappresenta oggi un'acquisizione delle scienze mediche, biologiche e psicopedagogiche; per cui un bambino allevato al di fuori dell'ambiente familiare, anche se dispone di organizzazioni perfette, di ambiente e personale specializzato, è spesso stentato nel suo sviluppo fisico e, quello che più conta, è compromesso psicologicamente ».

È evidente quindi che la comunità, come deve sforzarsi per assicurare ad ogni bambino l'allevamento e l'educazione da parte dei genitori legittimi o naturali nei limiti del rispetto della famiglia legittima, così deve impegnarsi a fondo per procurare una famiglia a ciascun bimbo privo della propria famiglia naturale, o figlio di genitori che sono incapaci di educarlo.

La comunità fino ad oggi non si è posta seriamente questo problema; ha accettato proposte di privati di formare famiglie sostitutive e a queste non ha offerto, in genere, la collaborazione economica, spirituale ed educativa; né, e questo è più grave, ha essa stessa cercato una famiglia per minori abbandonati proteggendola giuridicamente. Così sono ancora troppi i minori senza famiglia ospitati nei brefotrofi, negli orfanotrofi e negli istituti in genere.

Lo Stato e gli enti pubblici e privati spendono molto per questi, ma non risolvono il problema.

Viene spontaneo chiedersi quali dimensioni assuma in Italia questo problema, che non investe solo gli illegittimi, ma anche i molti orfani di viventi che si trovano in stato di abbandono.

È difficile una statistica precisa, ma, dagli studi più recenti, possiamo dedurre che negli ultimi 15 anni, se si escludono i morti nei primi anni di vita (non considerando lo stato civile dei minori, ma il loro stato di abbandono) tra i minori concepiti al di fuori del matrimonio, ogni anno circa 20 mila nascono illegittimi; di questi, circa 7 mila sono legittimati o riconosciuti dalla madre e allevati da lei senza dipendere dall'assistenza pubblica; 14 mila sono assistiti dalle province. Di questi ultimi, forse 4 mila vengono poi adottati o affiliati; circa 5 mila sono in stato di abbandono: alcuni seguiti dalle madri e altri no. Tra questi, i non riconosciuti sono una minoranza; vi sono, però, quelli riconosciuti e poi abbandonati che empiono gli orfanotrofi. Ci sono poi diverse migliaia di bambini orfani privi di qualsiasi cura familiare, che subiscono giorno per giorno conseguenze deleterie di questo loro stato.

Tralascio l'aspetto assistenziale di questo problema, che non è pertinente a questa discussione e che è stato trattato ieri dall'onorevole Dal Canton, per soffermarmi sugli aspetti giuridici che esso pone.

Esistono, nella nostra legislazione, due soli istituti per consentire l'istituzione di una famiglia legale o uno stato pseudofamiliare: sono l'adozione e l'affiliazione. Esistono da tempo, ma sono scarsamente applicati perché inadeguati ai bisogni e di difficile attuazione: nacquero per compiti diversi da quelli che oggi ci stanno di fronte.

Pensando all'istituto dell'adozione, ci rendiamo conto che la sua natura è strettamente contrattuale e patrimoniale, che essa non è idonea alla sistemazione familiare del minore abbandonato; ogni volta che esso viene utilizzato, per dare una famiglia ad un bimbo che ne è privo, provoca una serie di inconvenienti. Anzitutto perché è permessa a persone celibi, nubili, vedove o sposate che non abbiano discendenti legittimi né legittimati, e che abbiano compiuto i 50 anni e ne abbiano 18 in più di chi viene adottato; i limiti di età sono troppo alti, così che sono a disagio adottanti e bambino, che si trova in una situazione quasi innaturale. Se si tratta poi di persone non coniugate, al bambino manca la figura del babbo o della mamma, che sono essenziali per la formazione di una famiglia e lo sviluppo della personalità del ragazzo; se poi si tratta

di coniugi, l'adozione viene compiuta solo da chi ha l'età per effettuarla e non esiste alcun rapporto giuridico con l'altro coniuge che sia in età inferiore; col vietare l'adozione a persone che non hanno discendenti, si ritiene che la sterilità assoluta e definitiva, o almeno solitamente presunta, sia la condizione per adottare il ragazzo. Tutto questo significa come siano preponderanti, nel nostro codice, gli aspetti patrimoniali considerati infatti da molti articoli, mentre non ve n'è alcuno in cui il bambino sia riconosciuto come soggetto di diritti al di fuori di quelli patrimoniali. Un altro grave difetto dell'istituto dell'adozione è quello della richiesta dell'assenso dei genitori del bambino che deve essere adottato. A volte sono irreperibili, e ciò rende inattuabile l'applicazione dell'istituto dell'adozione. Il codice non tiene conto che il diritto dei genitori sul figlio non è diritto assoluto di proprietà, ma un diritto-funzione che nasce dal soddisfacimento dei doveri relativi: quale diritto possono vantare i genitori di un figlio che hanno abbandonato? Eppure, se non c'è il loro consenso, per quel figlio non può essere fatto nulla; e, d'altra parte, chi vuol adottare un bambino è scoraggiato dal farlo per il timore che, quando si è affezionato al bambino che ha curato e questo è entrato nella sua vita, possa essere ricattato dai genitori naturali. Questo legame con la famiglia d'origine influisce in modo negativo sul bambino: non è possibile che appartenga a due famiglie diverse senza sentirne le conseguenze psicologiche negative. Non sono solo questi gli inconvenienti dell'attuale istituto dell'adozione, ma mi sono sembrati i più rilevanti e quelli che più giustificano lo scarso ricorso che di questo istituto vien fatto in Italia.

Se alle carenze dell'adozione si aggiungono quelle dell'affiliazione, riusciamo a capire ancora di più la gravità e complessità del problema.

L'affiliazione fu creata col fine di dare una assistenza più confacente ai minori ricoverati in brefotrofo per mezzo di un istituto giuridico a carattere assistenziale, come del resto si rivela da una recente sentenza della Cassazione, secondo cui « l'affiliazione non crea uno *status* familiare, ma si esaurisce, nell'ambito del diritto sostanziale, in finalità assistenziali del minore ».

Così come è prevista attualmente dal codice, l'affiliazione è inadeguata anche al compito di anticipare l'adozione di un bambino privo di famiglia, perché troppo lungo è il periodo di prova senza nessuna tutela giuridica; e ciò crea vincoli assistenziali provvi-

sori e precari tra affiliante e affiliato, e pone il ragazzo in condizioni di inferiorità rispetto agli eventuali figli legittimi. Questa precarietà del vincolo presenta inconvenienti di natura psicologica sia per l'affiliante sia per l'affiliato e l'istituto è comunque inidoneo per l'incapacità di soddisfare ai futuri compiti adottivi, in quanto impedisce che fin dall'inizio si possano stringere vincoli esclusivi ed essenziali. Per questo, nella proposta di legge n. 1489 a firma dell'onorevole Dal Canton e di tutte le deputate democristiane si è inteso creare un istituto nuovo, organico e moderno, come già esiste in altri paesi.

Si tratta della « legittimazione per adozione » che ha per oggetto tutti i minori in stato di abbandono, siano essi legittimi o illegittimi. Il suo fine è di riconoscere al bambino privo di focolare il diritto di vivere in una famiglia che gli dia amore e sicurezza e assicuri la sua educazione; il suo scopo è di soddisfare, allo stesso tempo, il diritto elementare di ogni essere umano di godere della dignità sociale che si esprime, fra l'altro, nel possesso di uno *status* civile regolare. Ci è sembrato che la legittimazione adottiva, meglio di ogni altro istituto, sia capace di assicurare al bambino il soddisfacimento di questo duplice bisogno; giacché intende conferire all'adottato uno stato conforme, sotto ogni profilo, a quello di un bambino legittimo, vivente in una famiglia normale.

Lo giudichiamo insomma l'istituto che risponde adeguatamente alle esigenze del diritto naturale. Giacché siamo convinte che la legislazione moderna del nostro paese, in armonia con la « Dichiarazione dei diritti del fanciullo » approvata dall'O.N.U., con la nostra Costituzione, nonché con i criteri espressi nel congresso del Lussemburgo del novembre 1963 dall'Ufficio internazionale cattolico dell'infanzia, debba consacrare, in modo effettivo, la preminenza dei diritti del bambino sopra accennati. Quando i genitori, o le altre persone investite legalmente del diritto della potestà dei genitori, trascurano i loro doveri più elementari, la società ha il dovere di intervenire per far prevalere l'interesse reale del bambino. I diritti ai genitori sono conferiti per le responsabilità che essi assumono verso i figli: cessano di esistere quando i doveri relativi sono ignorati. Il bambino deve, nell'ambito dell'organizzazione sociale, trovare un difensore dei suoi interessi; in considerazione dei bisogni dello sviluppo umano e dell'importanza cruciale dei primissimi anni di vita, coloro che assumono questa responsabilità hanno il dovere di promuovere, in favore

del bambino senza focolare, una decisione rapida e definitiva che sia pienamente conforme ai diritti di cui ho sopra parlato.

Si intende così assicurare tutte le disposizioni necessarie per salvaguardare il carattere familiare dell'adozione. La legge deve favorire l'adozione da parte di coppie sposate e solidamente unite, che concordemente desiderino attuarla, e quella concomitante o successiva (sempre che gli adottanti lo desiderino) anche di più bambini; l'adozione, anche se vi sono figli legittimi degli adottanti, non è per nulla contraria al diritto naturale e nulla giustifica l'obbligo di comprovare la sterilità di coloro che adottano.

I limiti e le differenze di età imposte agli adottanti trovano giustificazione solo nella misura in cui tengono a dare alla famiglia adottiva una struttura analoga a quella della famiglia legittima. Circa i suoi effetti, l'adozione deve essere in tutto conforme all'immagine della famiglia; deve conferire agli adottanti e agli adottati la pienezza dei diritti reciproci, quale esiste nella famiglia legittima: cioè i legami reciproci devono avere lo stesso carattere di esclusività e di stabilità. L'adozione, una volta pronunciata, deve essere irrevocabile per le parti interessate e deve essere inattaccabile da qualsiasi terza persona, ivi compresi i genitori e i parenti di origine. Poiché l'adozione non può assolvere pienamente alle sue funzioni se non è protetta da un insieme di misure giuridiche e sociali che assicurino il suo sviluppo e il suo successo, occorre che lo stato civile sia tale che la formazione di legami giuridici tra figlio naturale e genitore risulti da un atto esplicito di volontà. Occorre anche che la protezione dell'infanzia sia organizzata in cooperazione tra poteri pubblici, opere sociali e famiglie; bisogna che la procedura e le formalità siano previste in modo che i rischi di indiscrezione e complicazioni eventuali che potrebbero insorgere, non possano pregiudicare, per le parti interessate, i benefici che derivano dall'adozione.

Su questi criteri credo che possa essere trovato un punto d'incontro tra le diverse volontà politiche, costituendo questo uno di quelli che il ministro Reale ha definito « problemi giunti a maturazione ». Un provvedimento del genere, diminuirebbe senza dubbio il numero dei quasi 6 mila ragazzi oggi ospitati nelle case di rieducazione, nelle prigioni-scuola, nei riformatori giudiziari (e ciò interessa non solo il Ministero di grazia e giustizia, ma una intera classe dirigente responsabile). Il problema dei minori comunque disadattati (sul quale non

mi soffermo, ma cui è doveroso accennare), per la delicatezza che presenta, per le sue dimensioni, per le responsabilità che ci impone, deve essere da noi attentamente valutato: si tratta di aiutare coloro che sono più deboli ad inserirsi efficacemente nel contesto sociale perché costituiscano, insieme con gli altri, più fortunati, quella società di domani che, senza retorica ma obiettivamente, sarà quale i giovani di oggi la vorranno. Premessa della giustezza della società di domani è la parità di condizione di tutti i ragazzi di oggi, reclamata dal loro essere « persona ».

L'affermazione di Giovanni XXIII nella *Pacem in terris*: « Fondamentale diritto della persona è anche la tutela giuridica dei propri diritti: tutela efficace, imparziale, informata a criteri obiettivi di giustizia », è tale da essere accettata non solo dai cattolici, ma da tutti coloro che credono che l'uomo sia, ad ogni età e in ogni condizione, non un oggetto passivo, ma soggetto, fondamento e fine della vita sociale; e proprio alla luce di queste parole si fa più forte in me il convincimento che il problema dei minori sia uno di quelli che « sono maturi » e che, se presto risolti, risaneranno una condizione di ingiustizia reale e giuridica oggi esistente che non fa certo onore a noi che abbiamo responsabilità legislative, e lede la civiltà del nostro paese. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

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

MARTUSCELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la crisi della giustizia — taluni assumono che questa espressione sia artificiosa e polemica — esiste certamente se per crisi della giustizia si intende la sfiducia dei cittadini nella giustizia dello Stato, la fuga dai giudizi, cioè il rifiuto dei litiganti di servirsi del giudizio per fare valere i loro diritti e le loro pretese. Per ritenere giustificata questa sfiducia dei cittadini nella giustizia dello Stato e per ricorrere ad un esempio di una sede molto vicina a noi, ricordiamo che la sezione lavoro del tribunale di Roma rinvia le udienze da oggi al dicembre 1965; né si prevede che la situazione possa migliorare, anzi è prevedibile un suo ulteriore aggravamento. Il peggioramento è già una realtà in qualche distretto del nord, in cui le udienze vengono rinviate a 18 mesi, essendo prima di allora i ruoli completamente pieni.

Quindi quella che si chiama la lentezza esasperante della giustizia sta veramente per diventare la paralisi della giustizia.

Ottenere giustizia con tanto ritardo significa nella maggioranza dei casi non ottenere

affatto giustizia; e in queste condizioni anche leggi perfette e giudici preparati e laboriosi diventano strumenti inutili.

Le cause della crisi sono indubbiamente molteplici e complesse: cause tramandate da decenni, cause economiche, cause sociali, cause perfino relative a deficienze di mezzi materiali, crisi delle leggi; troppe leggi, troppo formalismo, scarso coordinamento, crisi degli organici; ragioni morali, ragioni di costume.

Mi limiterò a citare due soltanto di queste cause che si riferiscono specificamente ai magistrati, sia perché ho vissuto particolarmente questi problemi sia perché ritengo che le riforme dell'ordine giudiziario in un certo senso possano essere indipendenti dalle riforme del sistema processuale, sia perché ritengo che queste due cause della crisi della giustizia siano fra le più importanti e le più gravi.

La prima causa, che è stata già citata da quasi tutti i colleghi che sono intervenuti, è l'insufficienza, la scarsità dei magistrati; l'altra causa consiste nel sistema delle promozioni, cioè nella cosiddetta carriera dei magistrati.

Quanto al primo punto, cioè la scarsità dei magistrati, l'inadeguatezza del loro numero rispetto agli affari della giustizia, per non citare i dati relativi ai vari uffici giudiziari (dati che sarebbero soltanto indicativi) mi riferirò ad un ufficio giudiziario i cui dati hanno un valore non relativo ma assoluto, in quanto si tratta di un ufficio unico della Repubblica italiana: la Corte di cassazione.

Ella, onorevole ministro, conosce certo meglio di me questi dati. È evidente che io svolgo questo ragionamento non già per muovere accuse al Governo, come abbiamo sentito fare poco fa in quest'aula. Anzi, se mi è lecito esprimere il mio giudizio, mi permetto di mostrare l'apprezzamento più vivo per l'impegno dell'onorevole ministro ed anche per una sua qualità che dovrebbe essere comune a tutti gli uomini politici: il coraggio; coraggio di mettersi anche contro una certa parte dell'opinione pubblica per risolvere certi problemi di cui si avverte l'importanza.

Presso la Corte di cassazione pendevano all'ottobre 1961 (esaminerò brevemente le statistiche per questi tre anni: ottobre 1961-ottobre 1962; ottobre 1962-ottobre 1963; ottobre 1963-ottobre 1964: si tratta cioè di dati che arrivano fino a pochi giorni fa) 34.531 ricorsi penali; sopraggiunsero nel corso dell'anno altri 31.509 ricorsi, ne furono espletati 26.515; cioè la Corte di cassazione non solo non riuscì a smaltire l'arretrato degli affari penali pendenti, ma vide questo arretrato aggravarsi per

l'effetto del sopraggiungere di nuovi ricorsi; cosicché all'ottobre del 1962 i ricorsi erano aumentati da 34.531 a 39.525. Negli anni successivi la situazione è apparentemente migliorata, in quanto si è passati da 39.525 ricorsi penali pendenti a 33.724 per il primo anno, e addirittura a 22.036 per il secondo anno. Ma questo miglioramento è apparente ed è stato determinato esclusivamente dall'amnistia del gennaio 1963, la quale è stata applicata nel 1962-63 a 14.444 ricorrenti e nel 1963-64 a 15.451 ricorrenti.

Ma, se non vogliamo soffermarci su questi dati che riguardano i ricorsi penali pendenti davanti alla Corte di cassazione, abbiamo i dati più precisi e netti che si riferiscono agli affari civili (sempre prendendo in considerazione i tre anni a cui prima mi sono riferito). All'ottobre del 1961 pendevano dinanzi alla Corte di cassazione 7.940 ricorsi civili. Ne furono introitati altri 4.714, dall'ottobre 1961 all'ottobre 1962; ne furono espletati 4.413, quindi 300 ricorsi in meno dei nuovi ricorsi presentati. E questo il fenomeno che principalmente ci preoccupa, perché se assistessimo a un certo assorbimento dei ricorsi pendenti potremmo avere la certezza, la tranquillità di avviarci ad uno smaltimento dell'arretrato. Invece, dei nuovi ricorsi presentati una parte notevolissima fu espletata, ma 300 rimasero inevasi, per cui i ricorsi passarono da 7.940 a 8.241. Nel 1962-63, poi, sopraggiunsero altri 4.552 ricorsi; ne vennero esitati 4.051 per cui l'arretrato si aggravò di altri 500 ricorsi, passando dai 7.940 ricorsi del 1961 a 8.742. Il fenomeno si è ancora aggravato nel 1964: sono stati depositati durante quest'anno 4.498 nuovi ricorsi, ne sono stati esitati 3.880; quindi il totale dei ricorsi pendenti oggi dinanzi alla Corte di cassazione è di 9.360, per espletare i quali occorrono all'incirca tre anni di lavoro giudiziario.

Attualmente i magistrati nell'organico della Corte di cassazione dovrebbero essere 248; invece sono soltanto 105; cioè oltre la metà dei posti dei magistrati presso la Corte di cassazione è scoperta e naturalmente si può immaginare quale sia anche lo stato d'animo degli altri magistrati che vedono gravare su di sé il peso enorme di un arretrato che non accenna a diminuire e che anzi non può che aumentare. Né indubbiamente può essere un buon sistema aumentare il numero delle cause assegnate ai singoli magistrati perché (posso permettermi di esprimere la mia diretta conoscenza del problema) i magistrati della Cassazione lavorano effettivamente fino al limite delle umane possibilità; superare questo li-

mite significherebbe incidere, forse non sulla bontà delle sentenze o sul funzionamento degli uffici, ma certamente sulla libertà e sulla dignità dei magistrati. Il panorama non cambia se si passa agli uffici giudiziari minori, dei quali non ho dati precisi; posso solo dire che il tribunale di Roma, al quale appartiene l'ufficio che, come dicevo precedentemente, è costretto a rimettere le cause ad un anno, ha coperto solo 4 posti dei nuovi 44 posti di organico. Il problema va quindi guardato all'origine, cioè in relazione all'ingresso in carriera dei nuovi magistrati. Questa mattina si è avuta una interessante risposta dell'onorevole ministro all'onorevole Pennacchini. L'onorevole ministro ci ha detto che spera per il 1968 di coprire tutti gli organici attualmente scoperti, all'incirca per 1400-1500 posti.

Dunque, il fenomeno è veramente grave. Richiamo l'attenzione della Camera su ciò, perché mi pare ormai provato che con il sistema attuale dei concorsi di ammissione in magistratura noi non possiamo risolvere il problema della copertura degli organici.

Fu bandito un concorso a 200 posti per audite giudiziario con decreto ministeriale 3 maggio 1963. Furono presentate 2.719 domande, ciò che lasciava sperare nella possibilità da parte della commissione esaminatrice di scegliere effettivamente 200 magistrati fra i migliori, i più preparati, i più idonei. Senonché al primo giorno delle prove scritte si presentarono non i 2.719 ma soltanto 668 candidati, al secondo giorno 601, al terzo giorno 453. Gli ammessi agli orali furono 213. Gli orali si stanno svolgendo in questi giorni. Tenendo presente il numero di coloro che già sono stati respinti, siamo al di sotto del numero dei posti messi a concorso. Siamo sui 190 credo, mentre i posti sono 200. Quindi, certamente resteranno posti scoperti, pur non ammettendo che la commissione sia stata troppo indulgente, nel senso di arrivare ad una cifra abbastanza alta di vincitori allargando un po' i propri criteri di valutazione.

Diamo atto all'onorevole ministro di essersi preoccupato della situazione e di avere bandito a distanza di sei mesi un nuovo concorso con decreto ministeriale 18 ottobre 1963. Il fenomeno più o meno si ripete quasi negli stessi termini: aspiranti 2541; alla prima prova 633, alla seconda 599, alla terza 558.

È stato bandito un altro concorso il 10 aprile 1964, del quale le prove scritte si sosterranno nei giorni 4, 5, 6 dicembre. Ciò mentre dimostra lo sforzo del Governo e del Consiglio superiore della magistratura, ci dà la riprova della difficoltà di risolvere il problema. Ab-

biamo avuto in un anno due concorsi in magistratura. Una volta si facevano ogni due anni, venivano attesi da una grande massa di aspiranti che si preparavano in modo particolare, adesso invece, i concorsi vengono banditi l'uno dopo l'altro. Addirittura abbiamo due concorsi le cui prove scritte si svolgono a distanza di una ventina di giorni: quello bandito con il decreto ministeriale 18 ottobre 1963 con le prove scritte sostenute nei giorni 10, 11 e 12 novembre 1964 ed il successivo, bandito con il decreto ministeriale 10 aprile 1964, le cui prove scritte si svolgeranno nei giorni 4, 5 e 6 dicembre prossimo.

Vi è un altro concorso in elaborazione (pare che sia stato già deliberato) per 254 posti entro la fine dell'anno, cioè forse nei prossimi giorni; e per il 1965 si prevedono altri concorsi per un totale di 600 posti.

Indubbiamente vi è tutto l'impegno degli organi preposti al bando dei concorsi, però sembra dimostrato che l'amministrazione della giustizia non è in grado di coprire i posti vacanti: bandire tre concorsi in un anno e fare sostenere prove scritte a distanza di pochi giorni, significa invitare i candidati respinti a ripresentarsi al concorso successivo con la speranza di una maggiore benevolenza. In altri termini, il numero degli aspiranti magistrati è più o meno sempre lo stesso ed il reclutamento non può essere forzato oltre un certo limite.

Questa mattina l'onorevole Pennacchini lamentava il fatto che 123 magistrati prestano servizio nel Ministero di grazia e giustizia. E questo un dato di cui non ero a conoscenza. Naturalmente mi associo alle lamentele dell'onorevole Pennacchini per quanto riguarda la questione di principio. In altri termini noi vogliamo che i giudici non siano distratti dalla funzione del giudicare. Del resto, abbiamo affermato questo nostro orientamento anche recentemente nella Commissione giustizia quando abbiamo discusso il disegno di legge sui cancellieri. In quella occasione abbiamo sostituito i magistrati con i cancellieri nelle segreterie delle commissioni esaminatrici. Mi permetto solo di aggiungere che, a parte le esigenze del Ministero, che in certi casi deve ricorrere all'opera dei magistrati, pur ammettendo il reingresso negli uffici giudiziari di questi 123 magistrati, il problema dell'assoluta insufficienza dei magistrati non potrebbe essere risolto.

Mi sembra, d'altra parte, che la tesi dell'impossibilità di coprire i posti attraverso i concorsi normali trovi sostanzialmente con-

cordi tutti i gruppi. La situazione è dunque obiettivamente drammatica.

In considerazione di questa drammaticità desidero farmi portatore di una proposta, che potrei definire straordinaria. La situazione è di una gravità eccezionale e quindi non vi è da stupirsi per l'adozione di misure di carattere eccezionale. Propongo, onorevoli colleghi, che siano immessi in magistratura circa mille magistrati onorari elettivi, scelti dai consigli distrettuali i quali dovrebbero essere perfezionati e resi più democratici e più rappresentativi; o anche scelti dal Consiglio superiore della magistratura su designazione di organismi di base, quali ad esempio i consigli comunali. Questi magistrati, naturalmente, dovrebbero ricevere una regolare indennità e la durata della loro carica dovrebbe essere limitata ad un periodo, poniamo, di quattro anni. Essi non avrebbero compiuto studi specifici per il concorso; ma dovrebbero essere forniti di laurea in giurisprudenza o di altro titolo di studio.

Certo anche una soluzione di questo genere non può non suscitare perplessità, ma secondo me essa si presenta come assolutamente necessaria per due ragioni principali: la prima è quella di cui abbiamo parlato e cioè l'impossibilità di reclutare i magistrati con i sistemi attuali; la seconda è nell'esigenza di eliminare il distacco che si è indubbiamente verificato tra magistratura e cittadino. E forse questi magistrati onorari potrebbero fare da tramite tra parti nel giudizio e magistrati di carriera, per favorire il processo di riavvicinamento tra cittadino e magistrato, tra giudicante e giudicando.

Per dovere di obiettività debbo dire che domenica prossima si svolgerà l'assemblea generale dell'Associazione nazionale magistrati, che raccoglie la grande maggioranza dei magistrati stessi. Anche in questa associazione si sono già costituite alcune correnti, una delle quali è nettamente contraria ad una soluzione del genere di quella da me prospettata.

Per dovere di obiettività rispetto a questa proposta che in assoluta coscienza ritengo necessaria al paese per la soluzione parziale della crisi della giustizia, cito ciò che dice questa corrente dell'Associazione nazionale magistrati a tale riguardo, dando naturalmente un parere nettamente contrario, anzi allarmato: « Tale sistema non può assicurare l'assoluta indipendenza né la necessaria preparazione del giudice. La scelta elettorale porrebbe infatti alla mercé di schieramenti politici una parte notevole e delicata della fun-

zione giurisdizionale, eliminando per i cittadini la garanzia di eguale trattamento. La conseguente, irreparabile crisi di sfiducia sarebbe destinata a coinvolgere inevitabilmente tutta la magistratura ».

Questa stessa corrente cita inoltre la relazione all'Assemblea Costituente, che sul punto recitava: « Contro il sistema dell'elettività per l'ammissione in magistratura sussiste in primo luogo la inconciliabilità con l'accertamento della capacità tecnica che si richiede per l'esercizio della funzione giurisdizionale, ed in secondo luogo — inconveniente non meno grave — la sua incidenza negativa sulla imparzialità e serenità del giudice. Tale sistema introdurrebbe nella giustizia la passione di parte, trascinando gli stessi giudici in lotte politiche ».

Però questa relazione all'Assemblea Costituente si riferiva al cambiamento totale del sistema, cioè alla sostituzione del concorso con il sistema elettivo. Noi invece proponiamo non di eliminare il sistema del concorso in magistratura, ma — di fronte alla drammaticità della situazione — di prevedere, accanto al sistema tradizionale, il nuovo sistema, che porterebbe all'immissione in magistratura di circa mille magistrati onorari elettivi.

La seconda causa della crisi della magistratura è a mio avviso nel sistema di promozione dei magistrati. Tutti coloro che si interessano di questo problema ricorderanno ciò che fu detto contro il famoso concorso per titoli, che consisteva nella valutazione delle sentenze fatte dai magistrati. Si disse che il magistrato, anziché preoccuparsi di amministrare la giustizia rendendo giustizia ai litiganti, si preoccupasse invece del fatto di dover essere egli stesso giudicato attraverso le sentenze: i magistrati cioè, in tal caso, non giudicavano, ma si preoccupavano di essere giudicati e preparavano con eccessiva cura alcune dotte sentenze (cioè quelle che sarebbero state presentate poi ai concorsi) a discapito delle altre, e, in sostanza, degli interessi delle parti e di un sereno ed equilibrato svolgimento dell'amministrazione della giustizia.

Questo sistema è stato soppresso, come è noto: non esistono più concorsi per titoli. Ci sono ruoli aperti per l'appello e la Cassazione. Per le promozioni sono rimasti però gli scrutini e i concorsi per esami.

A mio avviso, il concorso per esami presenta difetti forse più gravi del concorso per titoli. Occorre infatti considerare l'orgasmo, la preoccupazione, l'emozione dei magistrati, i quali sono pervenuti ad una certa età, hanno famiglia, hanno una certa posizione (special-

mente nei piccoli centri), nel partecipare a prove nelle quali potrebbero o riuscire o restare sconfitti. È inoltre da considerare il turbamento che ne viene al lavoro giudiziario, giacché questi magistrati ne sono distratti per studiare. Inoltre, è immaginabile la delusione che subentra all'eventuale insuccesso in un concorso per esami ed alle conseguenze nella pubblica stima, specie se l'insuccesso è particolarmente grave.

Vi sono però due ragioni principali che ci fanno essere contrari al concorso per esami. Innanzitutto, non è una prova principalmente teorica il modo migliore di valutare i magistrati. Attraverso prove di esame non si vedono affatto altre qualità del magistrato, delle quali bisogna ben tenere conto: cioè, a parte l'intuito giuridico, la capacità di usare i testi di legge. Infatti, per il giurista, per l'avvocato e per il magistrato non si tratta di conoscere tutto lo scibile giuridico (il che sarebbe ovviamente impossibile), ma di sapere dove mettere le mani, di conoscere i principi generali e di ben inquadrare le questioni. Questo del concorso per esami non è dunque il modo migliore per valutare un magistrato. Neppure possono essere valutate la laboriosità, la diligenza e le doti di carattere così importanti, come la dignità e il coraggio.

L'altra conseguenza è che i magistrati che intendono prepararsi per gli esami devono prestare servizio presso uffici dove possano studiare. Accade così che i magistrati che fanno il loro dovere e sopportano il peso maggiore dell'attuale crisi della giustizia si trovano in una situazione di svantaggio rispetto a coloro che riescono ad essere assegnati ad uffici in cui non c'è molto lavoro e nei quali possono quindi prepararsi agli esami. Anche in questo caso il rimedio deve essere a nostro avviso di carattere straordinario e diretto ad eliminare il turbamento e l'inquietudine dei magistrati per eventuali sperequazioni e disparità di trattamento nei concorsi per le promozioni.

Già nella passata legislatura il collega Leonetto Amadei, aveva presentato una proposta di legge diretta all'abolizione delle carriere, vale a dire alla completa eliminazione di qualsiasi concorso e prova: entrati in ruolo dopo aver superato il concorso per aggiunto giudiziario, i magistrati progredivano automaticamente per anzianità sino a pervenire alla Cassazione, salvo il criterio dell'elettività per gli uffici direttivi. L'onorevole Bozzi aveva presentato una proposta meno radicale, per altro non ripresentata, mi sembra, nell'attuale legislatura.

Noi riproponiamo oggi l'abolizione delle carriere, non però in senso assoluto (con riferimento cioè anche all'ammissione alla casazione), ma limitatamente ai magistrati di merito. In altri termini, proponiamo l'adozione di un sistema di scorrimento delle carriere per sola anzianità nell'ambito delle magistrature di merito. Come è noto, già oggi un magistrato di corte di appello può indifferentemente presiedere il tribunale ed espletare le funzioni di consigliere di corte di appello, mentre un magistrato di tribunale può ricoprire la funzione di pretore o di magistrato di tribunale, ossia di membro dell'organo che deve poi giudicare in sede di appello le sentenze del pretore. Riteniamo pertanto che per questa riforma i tempi siano ormai maturi. Lo conferma, tra l'altro, il fatto che le tre correnti dell'Associazione nazionale magistrati, divise sulla questione dell'immissione di magistrati onorari elettivi, sono invece d'accordo sulla unificazione della carriera dei magistrati di merito.

Ciò non significa non controllare affatto (come ha mostrato di temere l'onorevole ministro della giustizia in alcune dichiarazioni rese in Commissione) l'operato dei magistrati e nemmeno rinunciare ad ogni forma di selezione. Un controllo continua ad essere esercitato da parte degli organi di autogoverno della magistratura, innanzitutto attraverso l'assegnazione agli uffici idonei e in secondo luogo mediante la vigilanza sul rendimento del magistrato; se infatti il nuovo sistema presuppone un'assoluta coscienza del proprio dovere da parte di ciascun magistrato, non si può escludere che non tutti compiano appieno il loro dovere e permane quindi l'esigenza di mantenere una possibilità di controllo sull'attività dei magistrati.

Un'altra riforma che noi auspichiamo è quella del Consiglio superiore della magistratura, in merito alla quale deputati socialisti, socialdemocratici e repubblicani hanno presentato una proposta di legge (non dissimile da quelle di cui si sono fatti promotori altri gruppi politici) alla quale in questa sede ci richiamiamo.

Questa nostra iniziativa tende a rimuovere la possibilità di impugnazione delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura per quanto riguarda lo stato dei magistrati da parte di organismi estranei, nella specie il Consiglio di Stato, e della stessa Corte di cassazione. La possibilità di intervento di quest'ultima appare effettivamente anomala in quanto, se il Consiglio rappresenta globalmente la magistratura, i suoi atti non

possono essere soggetti al controllo di un organo di questa, sia pure il più autorevole.

Circa poi l'impugnazione da parte del Consiglio di Stato dei decreti del Presidente della Repubblica o del ministro di grazia e giustizia con cui vengono attuate le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sullo stato dei magistrati, si riteneva che il controllo del Consiglio di Stato riguardasse gli eventuali vizi formali di questi atti e non si estendesse al controllo vero e proprio delle deliberazioni adottate; il Consiglio di Stato ha invece ritenuto che le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura fossero il presupposto degli atti terminali, ossia dei decreti, e quindi ha esteso anche ad esse il controllo.

Non è questa la sede per ritornare sulle questioni giuridico-costituzionali connesse alla natura e ai compiti del Consiglio superiore della magistratura. Riteniamo che esso sia un organo costituzionale destinato a garantire l'indipendenza della magistratura ordinaria; conseguentemente, con la nostra proposta di legge chiediamo che il Consiglio sia diviso in commissioni deliberanti contro le deliberazioni delle quali sia ammessa soltanto l'impugnazione presso l'adunanza plenaria dello stesso Consiglio superiore. Altra sorte hanno i decreti del Presidente della Repubblica e del ministro di grazia e giustizia, i quali in quanto atti amministrativi (quali non sono certamente le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura) sono impugnabili davanti agli organi di giustizia amministrativa.

A proposito dei membri magistrati del Consiglio superiore essi, in base alla legge vigente, sono eletti dalle rispettive categorie, cioè dai magistrati di Cassazione, di corte di appello e di tribunale. E da ritenere che ciò contrasti con due esigenze. La prima, di fedeltà e di rispetto della norma costituzionale la quale recita che i magistrati membri del Consiglio superiore della magistratura sono eletti, « per due terzi, da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie ». Mentre per l'elettorato passivo vi è cioè un'elencazione di categorie le quali debbono essere tutte rappresentate nel Consiglio per quanto concerne l'elettorato attivo la Costituzione esige che l'elezione avvenga da parte di tutti i magistrati in un collegio possibilmente unico o in altra forma, purché tutti i magistrati partecipino all'elezione di tutti i membri. Ciò anche per una esigenza di rappresentatività, affinché gli eletti non si sentano

investiti soltanto dai magistrati della propria categoria, ma siano espressione dell'intero ordine giudiziario.

Altra questione che non riguarda i magistrati e sulla quale esprimo un'opinione personale è quella relativa al Consiglio nazionale forense. Ho constatato che nel disegno di legge governativo si configura come soluzione pacifica e accettabile il Consiglio nazionale forense come organo giurisdizionale. Vorrei ricordare che i giudici speciali sono vietati dalla Costituzione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. È una questione che rientra tra quelle in discussione in sede di disegno di esame della legge sull'ordinamento forense all'esame della Commissione giustizia.

MARTUSCELLI. Avremo perciò modo di parlarne in modo adeguato. Comunque io ritengo che vi sia una violazione costituzionale anche se si tratta di organo giurisdizionale anteriore all'entrata in vigore della Costituzione; esiste infatti la VI norma transitoria della Costituzione, che impone di rivedere tutte le giurisdizioni speciali. Questo adempimento non è stato compiuto, nel senso che si è puramente e semplicemente previsto un Consiglio nazionale forense come giudice speciale. Anche se potesse ritenersi legittima la permanenza di giudici speciali, anche cioè se il concetto di « revisione » potesse includere il mantenimento in vita di una giurisdizione speciale, quanto meno si presuppone una approfondita scelta di politica legislativa devoluta al Parlamento. Sarebbe quindi necessario dimostrare perché è opportuno politicamente mantenere in vita questa giurisdizione speciale che, per completare il mio pensiero, ritengo non sia affatto tale. Non si può deformare la realtà. Anche se una nuova legge può lasciare in vita il giudice speciale, deve però trattarsi effettivamente di un giudice, cioè di un organo che sia al di sopra delle parti e non scelto dalle stesse, e che dia ogni garanzia di tutela dei diritti dei cittadini. Mi rendo conto per altro della gravità del problema.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. La manderemo a trattare con gli avvocati.

MARTUSCELLI. Conosco bene le aspirazioni ed i desideri del Consiglio nazionale forense e degli avvocati. Conosco anche il livello tecnico-giuridico ed etico-professionale, al quale il Consiglio nazionale forense ha costantemente mantenuto il suo operato, e l'ho sempre apprezzato.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1964

Però c'è qui un chiaro contrasto con lo spirito della Costituzione e con i caratteri degli organi giurisdizionali.

A conclusione del mio intervento rinnovo, come ha fatto l'onorevole Pennacchini, un plauso all'onorevole ministro per l'impegno che pone nella soluzione di questi drammatici problemi. Confermo la nostra preoccupazione e il nostro impegno perché i magistrati siano posti nelle migliori condizioni di indipendenza, di dignità, di serenità nell'espletamento del loro elevato lavoro: non certo per attribuire loro dei privilegi, né per costituire una casta chiusa, avulsa dal corpo sociale e distaccata dai problemi reali, ma solo per migliorare l'amministrazione della giustizia, per renderla più spedita e più efficiente, perché in essa tutti i cittadini possano riporre la più assoluta fiducia. (*Applausi a sinistra*).

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

BREGANZE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, vorrei qui soffermarmi rapidamente su alcuni temi di attuazione costituzionale cui ho già avuto occasione di far cenno in sede di... intervento volontario in sede di Commissione dei 75. Penso infatti che, sino a diversa impostazione, questi argomenti ben possano trovare collocamento nel quadro dei problemi della giustizia.

Mi sia consentito tuttavia, e in linea preliminare, di rivolgere a lei, signor Presidente, nonché al presidente della Commissione bilancio, una raccomandazione ed una preghiera. Noi abbiamo da poco inaugurato questo nuovo metodo di trattazione del bilancio dello Stato, inteso ad una unitaria valutazione e ad una più agevole discussione.

Ora la novità della cosa richiede indubbiamente una fase di rodaggio. Quest'anno poi si sono susseguiti in pochi mesi sia il bilancio semestrale (di sutura fra i due sistemi), sia il nuovo, rapportato all'anno solare; possiamo aggiungere anche il desiderio di attenerci ai termini di legge, di non ricorrere cioè all'esercizio provvisorio.

Allo stato, tuttavia, non mi pare siano stati superati tutti gli inconvenienti. Vedo, in particolare, un certo disagio nell'attuare l'anzidetta valutazione globale che dovrebbe pur consentire eventuali spostamenti da « tabella » a « tabella », cioè dall'uno all'altro settore dell'amministrazione dello Stato. A tal fine penso potrebbe forse essere utile un preventivo esame collegiale da parte dei presidenti delle Commissioni permanenti, per fare il

punto al di là, si capisce, da un non costruttivo spirito di emulazione settoriale. E di tutta evidenza che quello ora indicato è un metodo di soluzione che esige studio. Quella che desidero sottolineare è l'opportunità di rendere più agevole la comparativa valutazione in sede parlamentare.

In secondo luogo, e soprattutto, riterrei necessario che, prima dell'esame globale affidato alla Commissione dei 75, le singole tabelle fossero esaminate dalle rispettive Commissioni permanenti, in modo che i colleghi chiamati poi a fare parte di tale organo speciale fossero anche portatori di un pensiero collegiale. Una siffatta soluzione, che non pretende certo di essere immutabile, consentirebbe inoltre a tutti i colleghi che lo desiderino, di dire realmente una parola e di portare un proprio contributo: il che oggi è indubbiamente meno agevole.

È, d'altra parte, assai desiderabile elaborare, con una certa periodicità, una visione generale dei temi che interessano i singoli settori, come appunto è sempre stato fatto in sede di bilancio. Né certo ciò dovrà richiedere, per la stessa natura e la collocazione in sede preliminare di tale esame, lunghi tempi di trattazione. Da parte mia penso che con il prossimo esercizio (ma, per vero, si sperava in parte anche con questo), si potrà avere quel periodo sufficiente, *ante* 31 dicembre, che permetta di farlo. Ritengo tuttavia che, ove si dovesse invece ricorrere all'esercizio provvisorio per l'urgenza di altri provvedimenti, non sarebbe cosa drammatica: sempreché determinata dall'esigenza concreta di consentire quella pur contenuta trattazione da parte dei singoli colleghi in sede di Commissione, cui prima accennavo.

Non si dimentichi che specialmente i meno anziani parlamentari sono vivamente desiderosi di poter dare un largo, o un più largo contributo di pensiero, oltre che di voto: il che penso sia certo positivo e da favorire.

Vorrei anche caldeggiare la possibilità che — con la collaborazione essenziale dei commissari dei singoli settori — sia consentito che, nella prossima relazione di bilancio ogni settore abbia un più ampio, se pur contenuto, spazio di trattazione. Di qui la mia preghiera e la mia raccomandazione.

Venendo, ora, con brevità ancor più stringata, ai temi all'inizio accennati, osservo essere davvero necessario che vari precetti della Costituzione, sin qui non potuti tradurre — almeno in modo completo — in norme applicative, trovino sollecitamente attuazione.

Analogamente dicasi per le sentenze della Corte costituzionale: nel senso che le lacune legislative, che talora ad esse conseguono, devono essere prontamente colmate, e che indirizzi così autorevolmente espressi devono indurre a meditate provvidenze legislative e amministrative.

Ho così cominciato, in sede di Commissione dei 75, e vi torno qui, con un tema tipico del mondo della giustizia: quello consegnato all'articolo 24 della Costituzione, inteso ad assicurare a tutti i cittadini l'effettiva garanzia giurisdizionale dinanzi ad ogni organo — civile, amministrativo e penale — e, quindi, l'adeguata difesa. In proposito esiste oggi la legge 30 dicembre 1923 sul gratuito patrocinio, e c'è l'istituto del difensore d'ufficio innanzi al giudice penale. Ma ognuno sa che si tratta di strumenti inadeguati, che non possono rimanere oltre inalterati. Penso, onorevole ministro, che il tema vada affrontato: anche in modo autonomo rispetto alla riforma dei codici di rito.

Ho parlato della garanzia giurisdizionale.

Viene fatto qui di pensare alla necessità che sia definita la posizione dei giudici speciali; vien fatto anche di considerare l'esigenza indeclinabile che si provveda alla riforma del contenzioso tributario, oggi affidato all'attività di pur benemerite commissioni, con la possibilità poi di una lunga trafila giudiziaria. È un tema che non possiamo ulteriormente differire: sia che ci si debba riferire — in omaggio all'unità della giurisdizione — alla magistratura ordinaria, sia che — con eventuali ritocchi costituzionali — si ritenga necessario ricorrere ad organi diversi. Personalmente, resto orientato in favore del metodo della « sezione specializzata », pur con reale snellezza di procedimento.

Parliamo, poi, e in altro campo, della funzione rieducativa della pena, nel senso segnato all'articolo 27. Ora, senza abbandonarci ad espressioni di maniera, ciò comporta di necessità anche la disponibilità di stabilimenti adeguati. Per contro, si deve constatare che — di fronte ad un progetto per 60 miliardi, inteso, alcuni anni addietro, ad una prima ma seria sistemazione — non siamo, fin qui, riusciti a trovarne che dodici (parte del prestito di qualche anno fa): certo per la pressione di altre esigenze, forse più evidenti.

Eppure — e torno, onorevole relatore, al discorso delle scelte, nella visione unitaria del bilancio dello Stato — questo sarebbe tema di vivacissimo rilievo: per me, non certo inferiore a pur utilissime realizzazioni stradali.

certo alla generalità più comprensibili. Tanto più, quindi — e so come ella concordi con me, signor ministro — vorrei caldeggiare l'eliminazione di gran parte delle spese inutili ma costose per le carceri mandamentali.

In tutt'altro campo — e con riferimento al matrimonio e alla famiglia, cui sono dedicati gli articoli 29 e seguenti del testo — è appena il caso di dire che trattasi di materia di estremo interesse e delicatezza, in parte già affrontata e che, per altra parte, potrebbe trovare idonea disciplina in sede di revisione del libro della famiglia del codice civile.

Certo — e debbo dirlo in relazione a taluni recenti convegni ed anche ad alcuni interventi di oggi in quest'aula, che partono da impostazioni ideologiche che, pur augurandolo, non pretendiamo di modificare — esistono istituti per noi irrinunciabili. In particolare — di fronte alla menzione del divorzio — noi riaffermiamo in modo preciso il pensiero (che meriterebbe di essere sviluppato con ben altra autorità) che l'indissolubilità del matrimonio sia principio non tangibile e non rinunciabile del nostro ordinamento. (*Applausi al centro*).

Lo diciamo per il nostro credo religioso, che trova nella parola del Vangelo e nel magistero della Chiesa una base infrangibile; ma lo affermiamo anche, onorevole Riccardo Lombardi, per convinzione civica e politica: certi che — pur di fronte a casi, la cui umana dolorosità non si vuole certo sottovalutare — questo principio sia essenziale e insostituibile per la stabilità della famiglia, per i fini stessi del matrimonio (e quindi così per i coniugi come per i figli).

Aggiungiamo — seppure in via marginale — che nessuna tranquillità in senso diverso potrebbe venirci dal fatto che la stampa di vario orientamento agiti il motivo del divorzio, e talora ne caldeggi l'introduzione. Non vediamo pertanto contraddizione alcuna tra la nostra posizione di credenti e quella di cittadini; né il mio gruppo può in alcun modo anche solo prendere in considerazione una qualche flessione su questa impostazione.

In tutt'altro campo — chiedo venia per questo mio *excursus* — mi sia consentito un cenno agli articoli 39 e 40 della Carta costituzionale. A mio avviso — e spero non mi tradisca l'*animus* dell'avvocato, che tuttavia non rinnego in via assoluta — è di estrema importanza una norma regolatrice che assoggetti a semplice registrazione i sindacati e consenta la stipulazione di contratti collettivi validi *erga omnes*.

So bene che da parte di studiosi ed esperti qualificati sono state prospettate difficoltà, che non pretendo certo di annullare con poche parole; so bene anche che si afferma che il dettato dell'articolo 39 non sarebbe perfetto. Ma, se è così, nulla vieta che, per fini generali voluti dalla Costituzione stessa, si studi la modifica di talune sue formule o istituti. Del resto mi consta che il C.N.E.L. — consesso così poco nominato per vero in tante discussioni — ha fatto notevoli e approfonditi studi in materia.

Ne ha fatti anche in ordine all'articolo 40, di cui pure si è occupata la Corte costituzionale. Rinnovo qui un modesto rilievo. Ogni volta che si parla dell'articolo 40, non manca chi grida allo scandalo, sostenendo che si vuole abolire il diritto di sciopero. E anche questo un luogo comune e senza base: tanto chiara è la norma dell'articolo 40 stesso, che ha come presupposto il diritto in parola.

Penso invece che la legge regolatrice debba essere soprattutto intesa a segnare il modo per la soluzione conciliativa delle controversie collettive di lavoro. Oggi — ed è stato detto più volte — quando si verifica una crisi nella contrattazione collettiva, si ricorre al buon volere dell'ufficio provinciale del lavoro, e all'opera volonterosa dei prefetti, o del ministro del lavoro: ma con quali poteri, se non generici e non chiaramente configurati? Con quali conseguenze giuridiche?

Io credo che sia le parti in controversia, sia la collettività dei cittadini, abbiano diritto a conoscere che c'è una regola concreta, un modo di possibile soluzione, senza conflitto, al di là del quale lo sciopero resta una incancellabile ma estrema garanzia.

Particolari norme dovrebbero certo, in tale quadro, prevedersi per i pubblici servizi, attesa la loro incidenza non ignorabile: sempre ed ovviamente nell'indeclinabile quadro costituzionale.

Né si dica che, con l'adozione di una disciplina siffatta, si verrebbe a mortificare il prestigio dei sindacati: perché anzi — a parte il preciso dettato della Costituzione — le norme auspiccate — opportunamente coordinabili con quelle di attuazione dell'articolo 39 — dovrebbero certo riconoscere una posizione specifica ai sindacati, quali portatori degli interessi delle parti, ai fini del bene comune.

Lo so: il tema è difficile, e presenta molteplici aspetti. Ma ciò non esclude che debba essere volonterosamente affrontato se si crede alla sua importanza: né so come potrebbe essere altrimenti.

Un ultimo punto vorrei accennare, tra i molti che pure si affollano al pensiero: ed è quello, non nuovo, del potere regolamentare. L'articolo 87 della Costituzione ne parla nel quadro delle attribuzioni del Capo dello Stato.

Di fatto la materia è priva di specifica disciplina: seppure sia pacifico che all'esecutivo compete necessariamente una sfera di potere normativo. Per vero questa è regolata, entro certi limiti, dalla stessa Costituzione, almeno per quanto concerne quegli atti specialissimi che sono i decreti-legge e la legislazione delegata. Ma è certo che occorrerebbe una più ampia disciplina, specie per i regolamenti tipici, nella loro varia articolazione, illustrata utilmente dalla dottrina.

È indubbio che, se detto potere sarà meglio regolato, si avrà anzitutto migliore certezza del diritto: ne deriverà, d'altra parte, un possibile alleggerimento del lavoro legislativo, nel senso di sollevare il Parlamento da tanta normazione regolamentare, che ora spesso lo appesantisce, con conseguenze non facili anche per il caso di futura loro modifica.

In tale sede potrebbe trovare menzione e, vorrei sperare, incoraggiamento anche quello strumento del testo unico, che tante volte la nostra Commissione giustizia ha caldeggiato ai fini di un più largo e tempestivo impiego. Gli esempi non mancherebbero in tale materia.

Giunto ormai alla promessa rapida conclusione, mi si consenta di rinnovare anche qui un augurio, della cui opportunità sono convinto: non per mania di schematismo o per mitizzazione aprioristica di istituti. L'augurio si è che la Costituzione sia meglio conosciuta.

Noi ne parliamo infatti più volte: ma spesso riferendoci a qualche singolo precetto, o per contro in termini astratti e generali. Penso che il conoscerla nella sua realtà sia per tutti i cittadini una garanzia, ed un comune impegno per la realizzazione dello Stato di diritto. Il che, ripeto ancora una volta, non significa affatto immobilismo legislativo.

Alla scuola, ma in fondo a noi tutti, va rivolto l'invito a concorrere a questa seria conoscenza.

Queste rapide note — nel desiderio, sempre rinnovantesi, di un migliore approfondimento — prospetto alla cortese attenzione dell'onorevole ministro e dei relatori. (*Applausi al centro*).

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

CACCIATORE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'11 settembre 1963 intervenni

sul bilancio della giustizia e fermai la mia attenzione sulla crisi che da lunghi anni travaglia questo fondamentale settore della vita dello Stato. Conclusi con il sostenere che interessi di classe cospiravano nel lasciare immutate le cose, ed all'opuscolo in cui raccolsi quelle mie osservazioni diedi il titolo: « Giustizia di classe ». In più punti trovai allora consenzienti non solo i colleghi dell'estrema sinistra, ma anche i colleghi Amatucci e Brenganze, nonché lo stesso ministro Bosco.

Ora, dopo oltre un anno da tale intervento ed a circa 12 mesi dalla costituzione del Governo Moro-Nenni, tutto il mio discorso resta più che mai attuale, con alcune aggravanti di cui in seguito parlerò.

Se a questo Governo noi riconosciamo, senza tema di smentita, un carattere prettamente conservatore, è evidente che nulla poteva cambiare, in quanto è risaputo che il diritto non è, per sua natura, che l'espressione formale e, al tempo stesso, lo strumento indispensabile ad assicurare il funzionamento dell'organizzazione economico-politica di una determinata collettività sociale, esplicando così una funzione prettamente conservatrice. Non per niente il Ripert afferma nel suo celebrato saggio *Aspects juridiques du capitalisme moderne* che ad ogni innovazione progressiva sociale deve accompagnarsi una modificazione delle istituzioni giuridiche preesistenti.

Pertanto, non essendovi stata alcuna modifica nelle nostre norme, è evidente che nessuna innovazione di carattere economico-sociale vi è stata.

Così siamo ancora alla vecchia legge fascista di pubblica sicurezza; siamo ancora al codice di procedura penale del 1931, e cioè al più fascista dei codici, come lo definì lo stesso suo autore, il guardasigilli Rocco. Per il codice di procedura civile sin dal lontano 1956 furono pubblicati dal Poligrafico dello Stato due volumi dal titolo: *Osservazioni e proposte sulla riforma del codice di procedura civile*; poi, nel 1960, il disegno di legge Gonella; ancora nel 1963 un altro disegno di legge del ministro Bosco; ed ora tutto tace, se si eccettua alcune vaghe dichiarazioni del ministro Reale in sede di Commissione giustizia della Camera. Il codice civile è ancora quello del 1942, con tutto lo spirito conservatore che lo caratterizza in materia di diritto di famiglia, di proprietà e del lavoro. Inattuata, infine, restano a tutt'oggi tante norme della Costituzione. Non vi è stata nemmeno modifica alcuna per quanto riguarda la necessità, da molti riconosciuta, di rendere

più celere e più spedita l'applicazione delle norme esistenti. Eppure il processo è lo strumento per la realizzazione del diritto e della giustizia. Intanto dobbiamo essere noi a spingere, a pungolare perché si realizzino il diritto e la giustizia in questa società: nella vostra società, onorevoli colleghi della maggioranza. E ciò facciamo perché in questa società vivono milioni di lavoratori i quali chiedono che almeno si applichi quel poco che essi con lotte eroiche hanno strappato. Ma voi restate sordi al nostro appello, all'appello dei lavoratori.

E ciò non viene detto solo da noi, ma anche da un magistrato di alto valore, il dottor Andrea Torrente, presidente di sezione della suprema Corte di cassazione: « L'inadeguatezza dello strumento processuale, rivelatosi inidoneo al raggiungimento sollecito dei fini per cui esso è predisposto, induce gli operatori economici alla ricerca di surrogati o di sostitutivi della giustizia statale, non solo mediante ricorso ad arbitrati rituali o irrituali e transazioni, ma anche a composizioni che costituiscono addirittura vere e proprie rinunce che l'operatore economicamente più forte riesce ad imporre al più debole ». « Siamo — conclude il Torrente — ben lontani dalla concezione della *Lotta per il diritto* di Jhering ».

Come dicevo pocanzi, a distanza di circa un anno la situazione si è aggravata. Infatti, mentre prima ci lamentavamo che in materia di controversie del lavoro, per le quali la definizione dovrebbe essere rapida, in quanto *venter non patitur dilationem*, vi fossero rinvii di due-tre mesi, ora si arriva a rinvii della durata di circa un anno, per cui si deve attendere anni e anni per la definizione del giudizio di primo grado. E mi sorprende che l'onorevole Martuscelli abbia detto ciò che io stesso sto dicendo, dimenticando che il suo partito fa parte del Governo, e che è colpa appunto del Governo se esiste questa situazione che noi tutti lamentiamo.

Quali sono le cause? Da alcuni la esasperante lentezza si attribuisce allo scarso numero dei magistrati. Ciò in parte è vero. Certamente si obietterà che con la legge 4 gennaio 1963, n. 1, si è provveduto ad ampliare gli organici. Innanzi tutto, tale legge non ha ancora avuto pratica attuazione; ma poi essa è stata anche male elaborata, nonostante che noi della minoranza già allora avessimo richiamato l'attenzione dei colleghi su un punto molto importante, sul fatto cioè che con la chiamata al grado di appello di 400 magistrati con effetto immediato restavano sguar-

niti i tribunali, per cui si è aggravata — come scrive il collega Amatucci sulla rivista *Montecitorio* — in maniera catastrofica l'attuale crisi della giustizia che il legislatore si propone, con tale legge, di attenuare se non del tutto di superare.

Colpa degli avvocati? No! Anzi, ammi-revole collaborazione. Altra causa, invece, è lo scarso numero dei cancellieri, delle dattilografe e le pessime attrezzature di tutti i servizi. Causa principale però per noi — sempre per le controversie del lavoro — è che le norme esistenti, forse valide quando esisteva il corporativismo, forse valide vent'anni or sono, non lo sono più oggi. Varie proposte di legge: proposta di legge Zoboli, proposta di legge Amatucci, proposta di legge Cacciatore, proposta di legge Buttè, proposta di legge Storti, comitato ristretto, poi tutto è stato messo a tacere. L'intervento di forze conservatrici o, nella migliore delle ipotesi, di una mentalità arretrata, ha bloccato tutto.

Le stesse forze conservatrici bloccano il tentativo di rendere operante l'articolo 24 della Costituzione; ugualmente è stato bloccato il grande principio della giusta causa nei licenziamenti.

È ormai urgente, onorevoli colleghi, modificare gli articoli 2118 e seguenti del codice civile. Tali articoli contengono infatti norme elaborate in un periodo in cui le organizzazioni dei lavoratori nulla potevano opporre. Sono norme che rispondono alla volontà del più forte, che sono ispirate ad un concetto di giustizia di classe; norme che pongono i lavoratori, specialmente nei periodi in cui la domanda di lavoro è superiore all'offerta, in uno stato di completa soggezione; norme che portano il datore di lavoro ad imporre, specie in alcune zone, retribuzioni di fame, che portano a conculcare, con la minaccia del licenziamento, la libertà di pensiero, di associazione e di voto. Ricordo il caso Santhià della Fiat, che diede luogo ad un dibattito tra insigni giuristi (Santoro Passarelli, Cesarini Sforza, Pugliatti, Crisafulli), i quali espressero il loro punto di vista sui seguenti quesiti: « Il caso Santhià è di interesse soltanto politico, oppure ha anche rilievo nella sfera del diritto? In questo caso, deve intendersi lecito il licenziamento di un lavoratore a causa delle sue opinioni politiche? ».

Sono norme, pertanto, non compatibili con i tempi nuovi, non compatibili con l'ansia di chi vuole avviare il nostro paese verso un sistema di vera sicurezza sociale, non compatibili con l'articolo 35 della Costituzione (« La Repubblica tutela il lavoro in

tutte le sue forme ed applicazioni ») né con l'articolo 3 (« È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese »), né con il successivo articolo 4, che è il più aderente al tema in esame (« La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto »). Il secondo comma dell'articolo 4 consacra una concezione etica del lavoro: cioè, assicurato il diritto al lavoro, quella norma precisa: « Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società ». Condanna quindi l'ozioso, il parassita, lo sfruttatore.

Come queste norme dimostrano, si è cercato di distruggere l'insostenibile eredità del passato nel nuovo clima di libertà, ma fino ad oggi senza pratici risultati. Così il Parlamento non ha creduto di prendere in esame la proposta di legge avente come titolo: « Regolamento del licenziamento », presentata dal compianto onorevole Di Vittorio e da altri deputati nel 1957, e tanto meno l'altra con lo stesso titolo presentata dai deputati socialisti e comunisti nel 1961. Eppure, l'esempio di tanti paesi e noi inferiori per altri aspetti avrebbe dovuto indurci a rimuovere norme così antiquate ed ingiuste. Nella Spagna di Franco un testo legislativo del 1944, modificato nel 1956, precisa che il salariato licenziato senza ragioni sufficienti — le quali sono enumerate nella legge stessa — ha diritto ad essere reintegrato o a ricevere una indennità. Così nel Messico, in Brasile e in Libia. Maggiormente accentuato troviamo il diritto alla stabilità in Francia, nella Repubblica federale tedesca, nell'Unione Sovietica, in Polonia, in Austria, ecc. Mi sia consentito ricordare quanto in proposito è specificamente sancito nelle legislazioni di alcuni di questi paesi.

Nel Brasile, il codice del lavoro (decreto-legge n. 5452 del 1° maggio 1943, che ha unificato la legislazione in materia) stabilisce all'articolo 492 che un salariato, compiuti dieci anni di anzianità, non può essere licenziato se non per colpa grave o per caso di forza maggiore.

In Polonia il decreto 18 gennaio 1956 sulla limitazione del diritto di disdetta senza preavviso dei contratti di lavoro e sui provvedi-

menti atti ad assicurare la continuità del lavoro contiene norme che limitano notevolmente la possibilità di disdetta per colpa commessa dal lavoratore, circoscrivendola ad alcuni casi esplicitamente specificati. Inoltre vengono definiti esattamente gli altri casi che giustificano la disdetta per cause non dipendenti dal lavoratore. Le disposizioni del decreto concernono sia gli impiegati sia gli operai. Vi è poi l'elencazione dei casi in cui è ammessa la disdetta senza preavviso: ma l'importante è che la disdetta senza preavviso può aver luogo soltanto con il consenso o con il parere del consiglio di impresa che rappresenta il lavoratore. Il consenso è necessario nei casi in cui la disdetta è conseguenza di un'infrazione grave agli obblighi principali del lavoratore. Negli altri casi è necessario il parere. In virtù del decreto in esame, il lavoratore licenziato per cause non previste dalla legge o senza il consenso del consiglio d'impresa può ottenere in via giudiziaria l'annullamento della disdetta.

Nella Repubblica federale tedesca la procedura del licenziamento dei salariati è regolata principalmente dalla legge 10 agosto 1951, la quale stabilisce che la disdetta del contratto di lavoro di un operaio di età superiore ai venti anni che abbia lavorato per più di sei mesi senza interruzione nella stessa impresa non ha effetto giuridico se non è assolutamente giustificata. La legge regola anche la possibilità di ricorso dell'operaio licenziato presso il tribunale del lavoro, il quale può obbligare il datore di lavoro a riassumere l'operaio licenziato. Il datore di lavoro è obbligato di norma, prima di procedere a qualsiasi licenziamento, a consultare il consiglio d'impresa.

Quanto all'Italia, l'attuale codice civile, come ricorderete, fu opera del fascismo e quindi opera del fascismo sono gli articoli 2118, 2119 e 2120. Il tragico ed il ridicolo è che tali articoli furono rinnegati poi proprio dalla repubblica di Salò, la quale non solo fissò l'obbligo della riassunzione in servizio e del pagamento delle retribuzioni arretrate al dipendente ingiustamente licenziato, ma anche la responsabilità penale del datore di lavoro, nascente dall'articolo 650, cioè per l'inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o di ordine pubblico.

Per collocarci alla pari con quasi tutti i paesi del mondo e per cominciare a porre la prima pietra dello statuto dei lavoratori annunciato dall'attuale Governo, è stata ora ripresentata la proposta di legge sul regolamento dei licenziamenti. La presentazione avven-

ne in data 26 luglio 1963, quando ancora non vi era stata la scissione nel partito socialista italiano e non si era accentuato il distacco fra lo stesso partito socialista italiano ed il partito comunista, per cui vi troviamo anche firme di deputati che sono rimasti nel partito socialista italiano. In Parlamento però vi sono resistenze: si dice che con questa proposta si vuole vulnerare un principio della sistematica positiva, e cioè l'autonomia contrattuale. Infine tutto è bloccato con la scusa puerile dell'onore che avrebbe conferito il vicepresidente del Consiglio Nenni alla Commissione giustizia con una sua visita per fare conoscere il pensiero del Governo. Vana attesa. Intanto il danno per i lavoratori continua.

Ecco un'ultima sentenza della Suprema Corte, dalla quale appare chiaro come sia dannoso lasciare in vita l'articolo 2118. Si tratta di una sentenza della seconda sezione, del 3 luglio 1964: « Il licenziamento del lavoratore per dispensa nell'interesse del servizio, nella specie previsto in apposito titolo del regolamento dell'ente datore di lavoro, comporta la sussistenza nel datore di lavoro di una facoltà discrezionale che non attribuisce alcuna possibilità di controllo al prestatore di lavoro. Il datore di lavoro non è tenuto a fornire la prova dell'interesse del servizio al licenziamento del lavoratore. In tal caso, quindi, non sono assicurate al prestatore di lavoro né una durata minima, né la stabilità del rapporto di lavoro. Pertanto, nelle controversie relative a rapporti di lavoro a tempo indeterminato, in cui difetti il diritto alla stabilità, non è consentito al giudice ordinario procedere ad indagini o a controlli circa i motivi che hanno determinato il recesso unilaterale da parte del datore di lavoro ».

Noi speriamo che dai lavoratori, dai democratici, da coloro che credono veramente nella necessità della sicurezza sociale, da tutti gli uomini onesti, parta un voto concorde per una rapida eliminazione della possibilità per il datore di lavoro di risolvere, anche senza giusta causa o giusto motivo, *ad nutum*, il rapporto di lavoro.

Un altro passo indietro si è fatto con la soppressione di ben 85 preture, venendo così meno al principio di avvicinare la giustizia al popolo. E che vi sia la volontà politica di non riparare all'errore commesso risulta dal rifiuto reciso opposto a suo tempo dal ministro di prendere in considerazione la proposta avanzata in Commissione dal collega Guidi.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Durante la discussione del bilancio precedente ella ha presentato un ordine del giorno per la so-

spensione di quel provvedimento. Il suo ordine del giorno è stato sottoposto al voto della Camera e respinto. Quindi ella riapre una questione sulla quale la Camera si è già pronunciata.

CACCIATORE. La mia accusa è rivolta contro il Governo e la maggioranza che lo sostiene.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Siamo stati assolti dal Parlamento.

CACCIATORE. Contenti voi, certamente non saranno contente le popolazioni che sono state private di quelle sedi.

ZAPPA, *Presidente della Commissione giustizia*. Questo è qualunquismo !

CACCIATORE. Che cosa significa qualunquismo ?

ZAPPA, *Presidente della Commissione giustizia*. Quel provvedimento è stato preso con senso di responsabilità. La delega concessa al Governo ha trovato applicazione solo all'ultimo momento, quando stava per scadere.

CACCIATORE. Si può anche tornare indietro quando i provvedimenti si fanno così in fretta. Non tutte le leggi sono eterne. Quando le leggi si fanno con l'acqua alla gola, è logico che si facciano male.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Dopo sei anni e quattro proroghe !

CACCIATORE. Il che significa che la delega è nata male; ed ella sa quel che è avvenuto nella Commissione per il parere.

Volevo far rilevare un'altra cosa. Si è detto che all'errore si è rimediato in parte istituendo le sezioni staccate; ma su tale punto è stato commesso un altro errore, e ritengo che ella possa autorevolmente intervenire per rimuovere almeno tale errore.

Nel provvedimento delegato si dice: « È istituita la sezione staccata nel comune di X ». Questa sezione staccata comprende quindi soltanto la popolazione del comune di X, ma non comprende più tutto il territorio della ex pretura. Quindi si dà il caso che la sezione staccata più vicina alla nuova sede gode di questo beneficio, mentre vi sono paesi più lontani dalla nuova sede che non ne godono. Secondo me si potrebbe riparare. Richiamo la sua attenzione, onorevole ministro, proprio sulla necessità che la sezione staccata comprenda il territorio su cui aveva giurisdizione la vecchia pretura soppressa.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero darle un chiarimento, onorevole Cacciatore. Non posso evidentemente accettare il principio che si debba ricostituire la pretura col semplice nome cambiato di « sezione ».

Però, senza bisogno di leggi, avvalendosi di una disposizione dell'ordinamento vigente la quale consente di mutare le circoscrizioni con decreto presidenziale, sto raccogliendo tutti i dati; e ho detto in Commissione come questo lavoro sia risultato assai difficile, e come vi abbia provveduto inviando in giro due missioni del Ministero per raccogliere tutti i dati. Sto dunque raccogliendo tutti i dati per aggregare ai comuni che sono sedi di sezioni staccate tutti quei comuni che obiettivamente, per ragioni ben valutate, abbiano convenienza ad essere collegati con la sezione staccata anziché con la sede principale. Credo di averle così risposto, onorevole Cacciatore.

CACCIATORE. La sua risposta conferma che il mio rilievo era giusto.

La prova migliore, infine, che vi sia una volontà politica di non modificare le attuali norme giuridiche — che non tutelano certamente coloro che sudano, lavorano e stentano — è data dal fatto che ogni iniziativa parlamentare diretta ad annullare norme ingiuste nei confronti dei lavoratori viene ostacolata e mortificata.

Per tre legislature consecutive, onorevole ministro, ho presentato una proposta di legge per modificare alcune norme del vigente codice civile in materia di privilegio; e, nonostante le sollecitazioni da me rivolte al Presidente della Camera e al presidente della Commissione giustizia, tali proposte non sono state mai iscritte all'ordine del giorno.

Mi sia consentito ricordare i motivi che mi hanno spinto a chiedere la modifica di detti articoli. Certamente, onorevoli colleghi, è a voi noto che oggi nelle procedure concorsuali i crediti di lavoro non sono sufficientemente tutelati. Una siffatta situazione discende dalla imperfetta regolamentazione dei privilegi nel nostro diritto comune, sia sotto il profilo della loro distinzione e della loro efficacia, sia per l'infelice formulazione di talune norme.

Ed invero il passato legislatore, pur proclamando la supremazia del lavoro sulle restanti forze produttive, ha assegnato ai crediti per retribuzioni dei prestatori di lavoro subordinato ed a quelli per provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia sostanzialmente il solo privilegio generale, rispettivamente, ex numeri 4 e 6 dell'articolo 2751 del codice civile, in quanto li ha esclusi del tutto dai privilegi speciali sui mobili e li ha collocati solo sussidiariamente fra quelli sugli immobili (articolo 2776), cioè nel caso di infruttuosa esecuzione sui mobili e con preferenza soltanto sui chirografari. Per di più, lo stesso

privilegio generale è praticamente sterile di risultati, per essere i crediti di cui trattasi graduati al quattordicesimo posto dell'articolo 2778 del codice civile, che disciplina l'ordine dei vari privilegi, ove concorrano più cause di prelazione.

Potrei citare, al riguardo, numerosi episodi verificatisi in passato. Mi limiterò a ricordare soltanto quanto scritto nella relazione del curatore del fallimento di uno stabilimento tessile in cui lavoravano 130 operai. « Pur troppo, però — notava il curatore — prima degli impiegati ed operai, vi sono altri creditori che, nell'ordine dei privilegi stabilito dall'articolo 2278 del codice civile, vengono molto prima e assorbono l'intera massa disponibile. Tali sono i crediti segnati al n. 5 del citato articolo 2778, e cioè i tributi indiretti e l'imposta di ricchezza mobile dovuta per l'anno in corso ed il precedente, ai sensi dell'articolo 2759. Tra i tributi indiretti va innanzitutto ricordata l'imposta di fabbricazione, la quale, ammessa nello stato passivo al n. 18 per lire 7 milioni 533 mila 526, supera da sola la somma disponibile ». Accade così che operai e impiegati i quali hanno lavorato per tutta la loro esistenza perdono, in caso di fallimento dell'azienda, quella giusta aspettativa all'indennità di licenziamento che rappresenta l'unica risorsa per la vecchiaia.

Ora, come dicevo, da tre legislature insisto per questa riforma del codice civile; ma fino a questo momento, pur non essendovi un diretto interesse economico di parte, tranne quello dello Stato, questa mia proposta di legge non è stata mai iscritta all'ordine del giorno.

ZAPPA, *Presidente della Commissione giustizia*. Va tenuto presente, onorevole Cacciatore, che la sua proposta di legge è stata presentata nell'agosto di quest'anno; e che la Commissione giustizia, in relazione alla sospensione estiva, alle scadenze cui ha dovuto far fronte e alla pausa preelettorale, non ha potuto negli ultimi mesi effettuare che un lavoro assai limitato.

CACCIATORE. Prendo atto con piacere, onorevole Zappa, della sua dichiarazione, perché essa mi induce a sperare che forse in questa legislatura la mia proposta verrà presa in esame. La mia lagnanza è tuttavia ugualmente giustificata, perché sono già trascorse invano due legislature, mentre i lavoratori attendono con ansia la soluzione di questo problema.

Le voglio poi dire un'altra cosa, onorevole presidente della Commissione giustizia: non fermiamoci ad esaminare « leggine » *ad personam*, che ci fanno perdere tanto tempo.

ZAPPA, *Presidente della Commissione giustizia*. Ella sta dicendo cose inesatte.

CACCIATORE. Stiamo discutendo leggi che riguardano dieci, venti o trenta persone.

ZAPPA, *Presidente della Commissione giustizia*. Si tratta di provvedimenti presentati da parlamentari.

CACCIATORE. Non metto in dubbio che la Commissione giustizia stia lavorando; ma fino a questo momento non ha trattato alcun argomento serio che riguardi la collettività.

ZAPPA, *Presidente della Commissione giustizia*. E la legge concernente la proroga degli affitti?

CACCIATORE. È colpa del Governo se della proroga ci si sta occupando di scorcio ed in fretta nel mese di dicembre, quando alla fine di quest'anno scade il blocco. Si poteva esaminarlo prima, e non aspettare l'ultimo momento. Non cercate da parte nostra collaborazione, quando questa viene rifiutata in altre occasioni.

Ancora un'altra prova della volontà politica di cui parlavo prima è data dall'esiguo stanziamento di 180 miliardi per il bilancio della giustizia, di fronte a circa 1.350 miliardi per la difesa e la sicurezza pubblica.

L'onorevole Martuscelli si lamentava che le cause non venissero presto risolte; e attribuiva la ragione di ciò alla scarsità di magistrati. Egli ha dimenticato che con uno stanziamento così esiguo la giustizia non può andare avanti, mentre per la difesa e la sicurezza pubblica si stanziavano 1.350 miliardi.

Non posso, per ultimo, tacere sulla completa indifferenza del Governo per i problemi che riguardano importanti categorie. Ad esempio, per le ferie agli avvocati, pur essendo da mesi terminata la discussione in Commissione, pur essendovi l'unanimità, pur essendo stata depositata la relazione, pur avendo io numerose volte pregato il Presidente della Camera, fino a questo momento l'argomento non è stato segnato all'ordine del giorno dell'Assemblea. Eppure trattasi di un provvedimento che non comporta oneri per lo Stato, che non coinvolge interessi di parte, ed al quale il Governo non è contrario, a quanto mi è stato detto al Ministero. Ma allora perché si è lasciato passare un altro anno senza che se ne facesse nulla?

Termino facendo appello a tutti i colleghi di tenere in sommo conto non soltanto i problemi ai quali ho fatto cenno, ma il problema generale dell'amministrazione della giustizia del nostro paese. Guai quando i cittadini perdono la fiducia nella giustizia: si torna in-

dietro di secoli sul cammino della civiltà e si torna alla legge della faida.

Noi continueremo a prospettare a voi, onorevoli colleghi, ed al popolo italiano questo pericolo; continueremo a chiedere nuovi e maggiori consensi per il nostro partito, che ha una visione chiara e precisa dei problemi della giustizia, che sono poi i problemi stessi della democrazia e della libertà.

Quindi, anche per tutti i motivi innanzi esposti, voteremo contro l'intero bilancio. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

BOLOGNA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono voluto intervenire nella discussione per occuparmi dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, soprattutto allo scopo di esprimere le mie preoccupazioni sull'attuale grave crisi dell'Europa.

Desidero però premettere a questo, che sarà l'argomento principale che tratterò, qualche considerazione sui rapporti italo-iugoslavi, in relazione alla progettata visita a Belgrado del Presidente del Consiglio onorevole Moro.

Il sottosegretario Zagari è stato in questi giorni a Belgrado, dove ha anche firmato un accordo bilaterale per regolare il problema delle opzioni sospese o contestate. L'onorevole Zagari si è recato nella capitale jugoslava — si è saputo — allo scopo precipuo di preparare l'accennata visita.

Ebbi già modo di dire, in risposta a certe critiche avanzate da taluno, che la visita stessa rientra nel quadro normale delle relazioni tra i due paesi, che si mantengono da alcuni anni fondamentalmente buone, anche se talvolta offuscate da spiacevoli o tragici episodi, su cui di volta in volta ho dovuto richiamare l'attenzione del Governo. È altresì chiaro — ed ogni speculazione in proposito è ingiustificata — che la visita a Belgrado del Presidente del Consiglio e del ministro degli affari esteri non ha, né può avere per scopo quello di dare assoluzioni morali o sanatorie per il passato a chicchessia.

Detto questo, mi pare evidente che il capo di un governo non si accinge a compiere la visita in un paese con cui si intrattengono normali e corretti rapporti senza curarsi dei problemi sospesi; è anzi naturale che in tali circostanze si dia solenne notizia del raggiungimento di importanti accordi su taluni dei problemi aperti.

Quali sono i problemi aperti? In sintesi, eccone alcuni: 1) anche dopo l'ultima proroga, avvenuta di recente, rimane aperto, alme-

no per noi, il problema dell'accordo per la pesca in Adriatico, che, così come è attualmente, non è per niente soddisfacente (non lo è certamente per i pescatori del golfo di Trieste e dell'alto Adriatico); 2) vi è il problema della concorrenza — che non avviene secondo i canoni corretti della libera concorrenza — dei porti di Fiume e Capodistria nei riguardi di quello di Trieste; 3) vi è il problema della presenza italiana in Istria ed a Fiume, cioè il problema della scuola e dello sviluppo spirituale e culturale della nostra minoranza; 4) vi è il problema dell'applicazione corretta, secondo lo spirito e non solo secondo la lettera, del *memorandum* d'intesa, ricordandone in particolare la natura di « adattamento pratico », la provvisorietà, la reciprocità. Il *memorandum* d'intesa non deve essere messo unilateralmente in forse con manifestazioni oratorie, come quelle avvenute recentemente, o con altri atti, forse dovuti a troppo zelo di autorità locali, come sono da definirsi i cartelli con la scritta « confine di Stato » anziché « linea di demarcazione » lungo la linea di demarcazione tra la zona B e il territorio di Trieste.

Richiamo l'attenzione del Governo particolarmente su questo quarto punto, che è il più delicato, inteso nella sua portata indicativa e nel suo più ampio significato. Infine insisto nel dire che le buone relazioni si mantengono e si migliorano solo se vi è reciprocità di interessi, reciprocità di rispetto, e non già unilateralità di concessioni e di sacrifici.

Vorrei ora manifestare, come ho detto, le mie preoccupazioni sull'attuale grave crisi dell'Europa. Su questo punto non solo desidero esprimere i più fervidi voti affinché la crisi sia superata e l'unione politica dell'Europa in un unico Stato federale sia al più presta compiuta, ma anche portare un modesto contributo di riflessione.

Non mi nascondo l'enorme difficoltà di suggerire idee capaci di sbloccare la situazione. Se fosse cosa facile, queste idee sarebbero già venute in mente ad altri e da altri sarebbero state suggerite. Tutte le proposte che sono state avanzate finora o che potrebbero esser fatte, accanto ai *pro*, presentano aspetti negativi. Ci troviamo, dunque, di fronte ad una via senza uscita?

La risposta sarebbe certamente affermativa, se supponessimo che qualcuno dei nostri alleati — e più particolarmente taluno dei sei paesi della « piccola Europa » — fosse animato dal proposito di non cedere in nulla nelle proprie idee.

Per uscire dalle affermazioni generiche e per fare un esempio concreto, crediamo che la Francia di De Gaulle voglia davvero rimanere tenacemente ferma nei suoi propositi e assolutamente refrattaria ad accogliere idee e proposte da altri suggerite? Se questa supposizione corrispondesse al vero, noi perderemmo il nostro tempo, qualunque soluzione proponessimo, anche di graduale e lento avviamento alla creazione dell'Europa federale.

Di fronte all'atteggiamento francese, e più precisamente gollista, occorre però — a mio avviso — fare due ordini di considerazioni. In primo luogo, occorre coraggiosamente convenire che neppure gli altri cinque Stati della piccola Europa hanno finora compiuto tutto intero il loro dovere, sia per quanto attiene al progresso della politica comunitaria indicata e voluta dai trattati di Roma, sia per quanto si riferisce alla formulazione di una linea di condotta comune di fronte alla Francia, sia infine per ciò che concerne l'avvio verso la costituzione di un primo nucleo federale.

In secondo luogo, mi sembra giunto il momento di considerare, con spirito pratico, realistico e scevro di ogni apriorismo, almeno talune delle indicazioni e delle esigenze espresse a varie riprese — e ultimamente in questi giorni a Strasburgo — dal generale De Gaulle. Si è già detto da più parti altre volte (ma conviene ripeterlo) che a petto della politica gollista decisa e — tutto sommato — chiara e volta al conseguimento di precisi obiettivi, gli altri cinque Stati della C.E.E. non hanno saputo esprimere una loro politica altrettanto ferma, chiara e decisa, né indicare un'alternativa.

Ciò è dovuto a varie cause. Ne indicherò qualcuna. Italia, Germania, Olanda, Belgio e Lussemburgo hanno — finora almeno — sempre affermato che il loro ideale è e rimane la creazione degli Stati Uniti d'Europa, a favore dei quali sono sin d'ora disposti a rinunciare alle loro prerogative sovrane. Bene! Questo deve essere il nostro ideale, la nostra mèta. A questo ideale non dobbiamo mai venir meno; né, quindi, dobbiamo mai accettare soluzioni che possano in qualunque modo comprometterlo.

L'Italia, la Germania, l'Olanda, il Belgio e il Lussemburgo, hanno anche affermato che non si può costruire l'Europa senza la Francia. Giustissimo! Hanno pure detto che non si costruisce l'Europa senza la Gran Bretagna. Altrettanto giusto! Io direi che è assurdo pensare di costruire l'Europa senza tutta l'Eu-

ropa; cioè, senza che tutti gli Stati d'Europa vi partecipino. Ma, per ora, soltanto i cinque Stati nominati si sono dichiarati disposti a rinunciare alla sovranità e a far parte di una Europa unita politicamente e giuridicamente, in una entità statale costituita per mezzo del legame federale. E allora?

Allora è chiaro che, mentre dobbiamo tendere alla più larga partecipazione degli Stati europei — primi fra tutti, Francia e Gran Bretagna — alla futura ed ancora lontana federazione, non possiamo elevare a dogma infrangibile ed a principio assoluto ed imm modificabile, sì da farne quasi un mito, la tesi secondo cui o l'Europa si costruisce fin dall'inizio con la Francia e con la Gran Bretagna, o non si fa. La gradualità, tante volte invocata e tante volte proposta, anche nelle più recenti soluzioni di compromesso che si conoscano (ivi compresa l'ultima, l'italiana), non deve solo riguardare taluni modi e tempi, ma anche certi altri modi.

Perciò dico:

1) Siamo d'accordo tutti — mi pare — nell'individuare nella federazione l'unico atto veramente irreversibile nella costruzione dell'unità europea. La C.E.E., la C.E.C.A., l'Euratom non lo sono, nonostante queste costruzioni abbiano in sé, già in atto o in prospettiva e potenzialmente, elementi di sovranazionalità. Solo con la rinuncia alla sovranità da parte degli attuali Stati europei a favore dell'unico Stato federale si compirà un vero « salto di qualità » rispetto al passato e allo stesso stato presente.

2) Siamo tutti d'accordo — anche nella ipotesi vagheggiata, di vedere partecipi già nella prima costruzione federale Francia e Gran Bretagna — nel volere aperta ad altri Stati europei questa nostra costruzione.

3) Dal momento che la Gran Bretagna certamente (la Gran Bretagna laborista più ancora di quella conservatrice) e, molto probabilmente, la Francia non intendono per ora — per motivi loro propri — rinunciare alle prerogative dello Stato sovrano e partecipare con gli altri cinque Stati della C.E.E. alla federazione, diano mano i « cinque » rimanenti alla costruzione del primo nucleo federale. Questa costruzione è possibile, se c'è veramente buona volontà nei « cinque », se essi intendono alle parole far corrispondere e seguire gli atti, se — come vogliamo — codesto primo nucleo non è fatto contro o a dispetto di qualcuno, ma è aperto a tutti, comprensivo delle ragioni dell'altrui diverso comportamento. Vorrà dire che, ad esempio, anziché

sei come ora, avremo due Stati che faranno parte della C.E.E. e della C.E.C.A. sopravvivenenti, o tre nel caso, ad esempio, di un primo nucleo tra Italia e Benelux.

Mi rendo ben conto che anche questi propositi (per taluno o per molti, più di ogni altro finora escogitato) possono essere considerati ingenui, utopistici e irrealizzabili. Non ignoro le difficoltà che possono essere incontrate nella loro realizzazione, né le « controindicazioni » che essi possono contenere in se stessi; soprattutto non mi sfugge il fatto che l'indicato obiettivo rappresenterebbe, rispetto all'ideale, una soluzione minore e più debole e, alla lunga, anche internamente poco equilibrata sul piano politico, economico e militare. Ma questo deve essere considerato solo un primo passo, non il passo definitivo, e uno stimolo per gli altri.

D'altra parte, mi rifiuto di credere che ciò sortirebbe l'effetto di irrigidire nelle loro posizioni chiuse ed intransigenti gli altri Stati d'Europa, specie la Francia; a meno che non attribuiamo ad essi — e a quest'ultima in particolare — l'intenzione di non voler giungere né ora né mai al traguardo federalistico.

È stato osservato — ed è una constatazione, per quanto triste, di tutta evidenza — che l'Europa è in crisi da alcuni anni, e che è in crisi l'alleanza atlantica. Possiamo dire che la crisi dell'alleanza atlantica è in gran parte conseguenza della crisi in cui si dibatte l'Europa occidentale. Si è anche voluto individuare sostanzialmente in un'unica causa: la politica del generale De Gaulle, o in questa preponderantemente, la sorgente della crisi generale in cui si trovano l'Europa e il sistema atlantico. Non si afferma con ciò il falso, benché — come accade per tutte le generalizzazioni e per le affrettate semplificazioni — non si dica tutta la verità.

La verità è che le responsabilità della crisi sono di molti. Desidero portare due esempi tra i tanti. Già al momento del maggiore e più promettente sviluppo del mercato comune furono dai paesi terzi iniziati dei passi e intrapresi negoziati per allargare l'area del mercato stesso, attraverso l'associazione o la piena partecipazione al M.E.C. Tutto ciò, beninteso, era previsto dai trattati di Roma, che avevano voluto creare una comunità economica aperta, e non chiusa ed autarchica. Aggiungo che tutto ciò rientra pure nel nostro ideale che rigetta ogni isolazionismo nazionalista ed autarchico, sia pure a più alto livello, sia pure al livello dei sei paesi della piccola Europa.

Ciò non pertanto questo fatto faceva esclamare a Raymond Aron: « Trionfo o morte del mercato comune? ». Interrogativo non del tutto infondato, se pensiamo che i sei si preoccuparono di creare la Comunità economica come pista di decollo della comunità politica, non come fine a se stessa. Non se ne fece nulla — è noto — per il veto gollista; ma sarebbe inesatto affermare che la Gran Bretagna avesse per parte sua tolto ogni pretesto alla opposizione francese. Oggi tutto tace, non solo per il perdurante veto di De Gaulle, ma anche per la crisi economica interna del M.E.C.

Così — a me pare — è da attribuirsi all'impensato sviluppo del mercato comune nel settore industriale il proposito americano — noto come *Kennedy round* — di negoziare con l'Europa una riduzione del 50 per cento dei dazi doganali nell'area atlantica.

Poiché — lo affermiamo ancora una volta — non abbiamo mai concepito né perseguito l'ideale di un mercato europeo chiuso, ma abbiamo sempre propugnato un mercato europeo aperto, non potevamo, come non possiamo, che essere favorevoli in linea di principio. Ma, detto ciò, non ci sembrano illegittime né fuori luogo alcune preoccupazioni. Già Maurice Duverger, su *Le Monde* del 12 giugno 1964, a proposito del *Kennedy round* avanzava addirittura l'ipotesi di un mutato atteggiamento americano verso l'unità dell'Europa. Sosteneva il Duverger che non vi potrà essere integrazione politica dell'Europa senza integrazione economica, essendo quest'ultima, dopo la cessazione della minaccia sovietica, il più potente fattore di unificazione del vecchio mondo. « Al punto in cui sono le cose — scriveva — la posizione degli Stati Uniti nel negoziato Kennedy costituisce probabilmente la più grave delle minacce che pesano sull'avvenire dell'integrazione economica europea ». E concludeva: « Se la Comunità europea si dissolvesse in una Comunità atlantica basata sul libero scambio, l'integrazione dell'Europa non potrebbe farsi in un vicino futuro ». Più di recente (28 ottobre 1964), sempre su *Le Monde*, André Philip scriveva preoccupato che, a partire dal gran disegno del presidente Kennedy di un negoziato doganale generale e di una riduzione del 50 per cento delle tariffe, molti dei nostri *partners* europei hanno a poco a poco sostituito la ricerca dell'integrazione dell'Europa con l'ideale di una zona atlantica di libero scambio, senza avvedersi che ciò avrà per effetto di distruggere l'Europa, se essa non sarà prioritariamente strutturata economicamente e politicamente in modo unitario.

L'atteggiamento più recente del presidente Johnson è suscettibile di far attenuare di molto codeste preoccupazioni. Ma sarebbe leggerezza accantonarle, come se ne fossero del tutto scomparse le cause.

Il secondo esempio riguarda la forza multilaterale, della quale dirò in seguito qualcosa di più. A tale proposito mi pare realmente fondato affermare che, accanto alle giustificate preoccupazioni di evitare pericolose « proliferazioni » dell'armamento nucleare e dannosi attriti nei rapporti tra l'est e l'ovest, nella primitiva idea di costituzione della forza multilaterale (sorta a Nassau, in clima comunque diverso e per ragioni in parte superate, con obiettivi poi falliti), vi sia stata anche la volontà degli Stati Uniti di restare gli unici detentori in campo occidentale della forza di dissuasione atomica.

Questa autonoma espressione della volontà americana ha potuto coincidere e combaciare con la correlativa volontà di molti uomini politici europei di lasciare agli Stati Uniti l'onere e la responsabilità dell'armamento e della difesa nucleare di tutto il mondo occidentale (e più specificamente dei paesi della alleanza atlantica). Ma resta il fatto che si è trattato da parte americana anche di una tale pretesa, e che non tutti i *partners* dell'alleanza atlantica hanno accettato tale orientamento. Da ciò sono nate le conversazioni e gli impegni di Nassau tra Stati Uniti d'America ed Inghilterra; da ciò, infine, l'idea della forza multilaterale.

Le responsabilità dell'attuale duplice crisi — europea ed atlantica — vanno ripartite tra più di uno degli Stati membri della Comunità economica europea e del trattato nord-atlantico; esse non sono certamente della sola Francia gollista, per quanto quelle di questa ultima siano preponderanti.

All'interno del M.E.C., ad esempio, se è spiacevole — e persino poco corretto — l'atteggiamento di De Gaulle inteso a porre agli altri condizioni ultimative (come nel caso del prezzo unico dei cereali), e se d'altra parte è vero che il trattato di Roma prevede la regolamentazione della politica agricola entro la fine del 1969, mentre il piano Mansholt, cui si riferisce la Francia, ne rappresenta una accelerazione forse alquanto forzata, è purtuttavia vero che la Comunità economica europea non può disinteressarsi delle tesi francesi né respingerle come manifestamente infondate. Del resto, nella settima relazione generale della Commissione della C.E.E. si sollecita appunto la fissazione del prezzo unico del grano e pra-

ticamente si riecheggiano, almeno in larga misura, le tesi francesi.

Ma vi sono altre e più importanti tesi del generale De Gaulle che hanno un non trascurabile fondo di verità; queste tesi, pertanto, non vanno rigettate aprioristicamente, ma discusse. Più esattamente, esse vanno esaminate e volte a servire fini comunitari di integrazione politica dell'Europa secondo il nostro ideale federalistico; ed è su questo terreno e con questa interpretazione delle sue tesi che occorre impegnare il governo francese.

La più recente, se non la più completa, esposizione del punto di vista francese sull'Europa e sull'alleanza atlantica si è avuta con il discorso pronunciato dal presidente De Gaulle a Strasburgo. Eccoli riassunto nelle due tesi principali: « Noi vogliamo costruire una Europa europea, cioè indipendente, potente e influente in seno al mondo della libertà ». E' ancora: « La cooperazione dei due grandi popoli riconciliati » (il francese e il tedesco) « è desiderata dal nostro paese per la ragione che essa è la sola base sulla quale possa essere stabilita l'unione dell'Europa occidentale ».

Ora, circa la seconda proposizione, mentre tutti concordiamo con De Gaulle nel riconoscere nella riconciliazione franco-tedesca un avvenimento di grande importanza e un elemento indispensabile per l'unione politica dell'Europa, siamo dell'avviso che tale riconciliazione potrà essere duratura e solida soltanto nel quadro della futura federazione. Non crediamo, invece, che essa sia garantita da patti bilaterali, né concordiamo con la tesi secondo cui l'unione dell'Europa si possa meglio fondare sulla cooperazione bilaterale fra i due popoli, cioè sull'asse — come si dice — Parigi-Bonn. L'unione dell'Europa si fa tra uguali: non la si crea, ma la si distrugge o la si indebolisce se la si vuole fondare su una specie di egemonia francese o franco-tedesca !

Quanto alla seconda tesi, il generale De Gaulle ha aggiunto significativamente che « i francesi ritengono indispensabile che al più presto i partecipanti » (cioè i sei) « realizzino e pratichino tra loro nel campo politico, che è prima di tutto quello della difesa, un'organizzazione certamente alleata al nuovo mondo, ma che sia propriamente la loro, con propri obiettivi, propri mezzi e propri obblighi ».

Riprendendo un concetto più volte espresso, egli sosteneva inoltre che gli pareva assurdo che gli europei si rimettessero in tutto per la difesa della loro esistenza ad una potenza certamente amica, ma lontana e vivente

in un mondo diverso. Del resto, all'epoca delle minacce e della corsa atomica non v'era altra via per assicurare eventualmente la salvaguardia iniziale del vecchio continente, e conseguentemente per giustificare l'alleanza atlantica, che quell'organizzazione di un'Europa che fosse se stessa specialmente per difendersi. Terminava lanciando l'appello a tutti gli europei « *à se réunir pour agir* ».

Dunque, una politica comune di difesa, una comune organizzazione militare, l'impiego in comune dei mezzi convenzionali ed atomici di difesa. Quindi una unione politica dell'Europa! Quindi la federazione! Poiché per mettere in piedi l'organizzazione militare comune come quella auspicata da De Gaulle è necessario arrivare all'unità politica dell'Europa in un unico Stato sovranazionale, sola efficace e sicura garanzia di un buon funzionamento di tale organizzazione.

« Non si concepisce una difesa comune — scrive l'ex ministro Christian Pineau — senza integrazione politica. L'Europa delle patrie è una coalizione di eserciti soggetta alle fluttuazioni interne di ciascun paese. Essa non può rispondere agli imperativi militari dell'ora, che esigono unità di decisione, unità di comando, unità d'azione ».

« *Se réunir, pour agir* » è necessario — soggiunge per parte sua Sirius su *Le Monde* — ma di quale unione parla il generale? Ora niente ci assicura che il capo dello Stato abbia d'un tratto cambiato dottrina e rinunciato a ciò che egli chiama "libero arbitrio nazionale" ». E conclude: « Non serve parlare il linguaggio del XX o anche del XXI secolo, se si pensa ed agisce come uomo del secolo XIX ».

Le reazioni al discorso di Strasburgo sono state le più varie. Ne citerò una sola, proveniente da una parte fortemente interessata, quella germanica. Il presidente del gruppo parlamentare democratico cristiano tedesco, onorevole Barzel, ad un convegno di qualche giorno fa nella Renania ha domandato che i capi di governo dei paesi della Comunità europea esaminino nel corso di una prossima conferenza al vertice l'appello lanciato da De Gaulle a Strasburgo insieme con il piano tedesco di rilancio europeo (e noi potremmo aggiungere: insieme con il recente, anche se non nuovo, piano italiano e insieme con il progetto Spaak, tutti riferentisi con varianti al piano Fouchet).

« Se il presidente francese — dice Barzel — parla di far avanzare l'Europa sul piano politico e militare, domandiamogli ciò che propone di concreto ». Domandiamogli — aggiungo

— se accanto all'accelerazione della politica agricola comune (fissazione del prezzo unico del grano) — piano Mansholt — il presidente francese accetta anche l'accelerazione del passaggio dalla seconda alla terza tappa del mercato comune con conseguente introduzione del principio maggioritario e, in una certa misura, della sovranazionalità.

Indubbiamente, al di là delle belle parole, le idee di De Gaulle non sono risultate molto precise e chiare a Strasburgo. E si ha piuttosto l'impressione che il presidente francese sia rimasto fermo nelle sue tesi di sempre, per noi inaccettabili come soluzione definitiva per l'Europa. Ma occorre esaminare queste idee, particolarmente quelle che trattano della comune difesa e della necessità per l'Europa di non dipendere esclusivamente dall'America per la difesa della sua vita, sia nel campo delle armi convenzionali sia nel campo dell'armamento atomico.

L'idea della delega permanente alla nazione-leader, agli Stati Uniti, del potere e della relativa protezione nucleare, è un'idea che non mi pare di poter condividere, né — credo — essa regge ad un esame obiettivo e logico, sotto il profilo sia politico, sia militare, sia morale.

Su *Combat* il professor Maurice Allais scriveva: « L'autore di queste righe non ha alcuna simpatia per la politica estera del generale De Gaulle, ma gli sembra che taluni suoi argomenti siano lontani dall'essere privi di fondamento. Le conclusioni che il generale tira gli sembrano inesatte, ma il punto di partenza delle sue argomentazioni gli sembra valido. Se pare legittimamente inaccettabile per un americano che la difesa degli interessi fondamentali degli Stati Uniti dipenda da una associazione troppo stretta con i propri alleati europei, non è meno totalmente inaccettabile per un europeo che la decisione ultima del ricorso alla difesa suprema atomica sia praticamente affidata alla sola volontà americana, allorché sono in gioco i maggiori interessi europei ».

Ricorderemo, d'altronde, che ad avvalorare le tesi golliste vennero in soccorso gli stessi americani con le loro teorie sull'impiego dell'atomica soltanto nel caso di diretta minaccia del suolo americano (tesi rifiutata — è vero — da Kennedy, ma non dimenticata).

Lo stesso concetto ho trovato tempo fa espresso da François-Poncet, che si oppose alla *force de frappe* francese. Egli sostiene: « Non è affatto normale che l'Europa si rimetta completamente per la sua difesa agli Stati

IV. LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1964

Uniti. Non si tratta certo di mettere in dubbio, come fanno certuni, l'intenzione degli americani di difendere l'Europa. Nondimeno è legittimo che l'idea europea, la cui realizzazione sul piano economico ha fatto dei progressi, comporti un prolungamento non solo sul piano politico, ma anche su quello della difesa ». Ed il vicesegretario aggiunto del dipartimento di Stato, Robert Schatzel, diceva praticamente le stesse cose: « Una forza nucleare europea integrata — non aggregato di forze nazionali solo vagamente collegate fra loro — che possa avere un significato sul piano militare, in altri termini una forza tale da rafforzare e non già dividere l'Europa e la Comunità atlantica, potrebbe realizzarsi solo nel contesto di una comunità politica europea complessa e saldamente intessuta. In altri termini, se i governi europei ritenessero essenziale una forza nucleare integrata, potrebbero generarsi pressioni per esigere la creazione di una entità politica al fine di creare e controllare tale forza. La posizione americana è che tale possibilità di scelta dovrebbe rimanere aperta ».

Del resto, un'autorevole spinta a porsi il problema di una forza nucleare europea nel quadro dell'unione politica è venuta da una dichiarazione comune emessa al termine dei lavori di Bonn, nel giugno di quest'anno, del comitato d'azione degli Stati Uniti d'Europa, lavori presieduti da Jean Monnet. Il problema dell'armamento atomico europeo è affrontato nel terzo capitolo della dichiarazione. Si tratta di un'organizzazione europea in associazione con gli Stati Uniti, pur auspicando intese per la riduzione dei contingenti di armamento nucleare e per il disarmo generale, intese che noi pure prioritariamente auspichiamo. Ma, sia detto per inciso, trattative per il disarmo saranno efficaci soltanto se vi parteciperà la Cina: ed occorre che essa entri a far parte delle istituzioni internazionali. Per questo caso non suggerisco certamente iniziative isolate, come per esempio quella francese, ma una sollecita iniziativa comune.

Quello che è certo è che la forza multilaterale è uno strumento tecnicamente disadatto, anzi militarmente inutile e fonte di divergenze e di discordie nel campo atlantico. Non ne vogliono sapere i francesi e neppure gli inglesi ed i belgi. Direi nessuno, benchè il nostro Governo non si sia mai pronunciato chiaramente, non abbia mai detto qual è il suo pensiero. Nessuno dunque, salvo i tedeschi e salvo gli americani, soltanto i politici, però, poichè, secondo un'inchiesta compiuta

dal *New York Times*, i militari americani non sarebbero molto entusiasti. « Sarebbe preferibile — disse un alto ufficiale americano — avere una politica comune con forze indipendenti piuttosto che insistere su una forza comune con politiche divergenti ». I militari americani, tra l'altro, non credono che la forza multilaterale possa eliminare la proliferazione delle armi nucleari.

Vi sono i *pro* e i *contra* anche su questi problemi della forza multilaterale e della forza nucleare europea, ma tra le due la seconda è preferibile di gran lunga per varie ragioni. Quest'ultima più che la prima può impedire la disseminazione delle armi nucleari, poichè impedisce veramente la costituzione di forze nucleari nazionali, almeno nell'ambito atlantico (fuori da questo ambito, evidentemente, non abbiamo alcun potere), e non vieta che siano eventualmente istituite, secondo le varie proposte sul tappeto, zone geografiche disatomizzate. Circa i rapporti tra est ed ovest essa non crea problemi che non siano già suscitati dalla forza multilaterale. Infine, cosa più importante, costituisce una spinta formidabile verso la costituzione dell'unità politica dell'Europa così come noi la concepiamo, anzi la richiede in via pregiudiziale. Forse una forza nucleare euro-statunitense integrata con contributo e proporzionale responsabilità di decisione di tutti gli Stati europei potrebbe essere la soluzione sostitutiva della multilaterale senza che, quale alternativa, si addivenga alla creazione della forza d'urto europea.

Non desidero dilungarmi oltre. È stato detto con verità che il fondo del disaccordo sulla forza multilaterale, quindi il fondo dell'attuale crisi atlantica, è più politico che tecnico e ciò tocca da vicino il valore che vogliamo dare al patto firmato quindici anni fa. Nonchè la natura e la portata del medesimo. Occorre, a mio avviso, che sempre più, sia pure a gradi, si istituisca una vera *partnership* tra uguali, come sostiene Jean Monnet. Ma occorre che l'Europa al più presto sia politicamente unificata, dando luogo alla creazione degli Stati Uniti d'Europa. Non voglio dire che il Governo italiano non abbia compiuto sforzi in tal senso in tutti questi anni. Spesso però mi è sembrato che ci si limitasse a proclamare l'inalterata continuità di una linea politica europeistica ideale disgiunta dall'azione e senza sforzare nemmeno un po' la fantasia per cogliere ogni propizia occasione, o per crearla se non si presentasse da sé, al fine di fare passi innanzi nella auspicata costituzione

della federazione europea. Non si può costruire l'Europa con una politica in pantofole e in vestaglia da camera. Di fronte alle corrusche frasi del generale De Gaulle, che non condividiamo nella sostanza, non bastano le formulette ben dosate, ma povere di suggestività, anche se esse, su un piano costruttivo siano certamente indispensabili. Inoltre, bisogna non stancarsi mai. Occorre suscitare una volontà ed un orgoglio europei di essere qualcosa, di contare qualcosa, se uniti, pur senza indulgere alla retorica oppure a deleteri supernazionalismi e rifiutando recisamente ogni isolazionismo ed ogni tentazione di porsi come terza forza fra l'America e il mondo comunista.

Oggi siamo in presenza di un piano italiano che viene ad aggiungersi ad altri progetti. È un po' vago e generico, ma è sempre meglio di niente, ed è augurabile che esso abbia successo. È per il bene dell'Europa, è per avvicinare a noi la metà degli Stati Uniti d'Europa, ed è quindi per la pace. Infatti dall'unità dell'Europa — così necessaria e marciante secondo le linee dell'evoluzione storica in corso — in unione e in collaborazione « tra uguali » con gli Stati Uniti d'America, si avrà equilibrio tra le potenze e, dall'equilibrio, la pace. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

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

ALICATA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro degli esteri, è certo increscioso che in conseguenza della procedura adottata quest'anno per la discussione del bilancio non vi possa essere praticamente in quest'aula, in questa sede, un dibattito di politica estera. Per inciso vorrei a tal proposito osservare che, se tale metodo di discussione del bilancio dovesse continuare, non credo si potrà fare a meno di escogitare modi e sistemi per offrire alla Camera una o due volte l'anno il modo di procedere ad un esame della situazione internazionale e della politica estera del paese, a parte gli strumenti particolari che il regolamento offre ai gruppi per sollevare determinate questioni. Ma, riservando ciò al futuro, dicevo che è increscioso che in questo momento non possa svilupparsi un vero e proprio dibattito di politica estera, perché mi sembra di poter affermare che mai come in questo momento sarebbe stato necessario un discorso serio, ampio e pacato sulla situazione internazionale e sulla politica estera del nostro paese e un confronto delle analisi della situazione internazionale e delle prospettive che se ne possono ricavare fra i di-

versi gruppi e fra Governo, maggioranza e opposizione.

Dico questo, anzitutto perché mi sembra che la situazione internazionale sia caratterizzata dall'accumularsi di una serie di elementi nuovi che in parte sfuggono all'opinione pubblica anche per la loro complessità e, talvolta, per il carattere ancora sotterraneo presentato da queste spinte e contropinte, le quali quindi soltanto a chi si occupa continuamente di questi problemi possono rivelarsi nella loro realtà; inoltre, perché purtroppo, a proposito dei problemi della politica estera e dell'evoluzione della situazione internazionale, non possiamo certamente non sottolineare l'opera di disinformazione o di deformazione che anche una certa stampa che pretende di essere autorevole compie nel nostro paese.

L'elemento più caratterizzante della situazione (come ha accennato il collega onorevole Bologna che mi ha preceduto, anche se egli ne dava un giudizio differente dal mio) è il permanere e l'estendersi della crisi atlantica, sulla quale ebbi occasione di attirare l'attenzione dei colleghi durante l'ultima discussione di politica estera qui svoltasi. Tutti i motivi che allora stavano alla base della crisi del blocco atlantico e della sua politica sono divenuti ancor più acuti: sia le cause di carattere strutturale, sia le cause di carattere sovrastrutturale e politico.

Si è inasprita la concorrenza tra i grandi gruppi industriali e finanziari europei e americani e fra gli stessi gruppi europei. Questa concorrenza arriva in certi casi ed in certi momenti ad assumere il carattere d'una vera e propria guerra, come nel caso dell'automobile, con tutti gli sforzi del capitale americano per penetrare in Europa, gli sforzi delle grandi compagnie automobilistiche europee per difendersi da questa penetrazione e le conseguenze che da ciò derivano. Ma questo è un piccolo esempio di quella accentuata concorrenza che, in un momento in cui il capitalismo monopolistico è spinto a cercare una riorganizzazione e una sua nuova collocazione, si manifesta in modo aspro fra i gruppi monopolistici europei e quelli americani e fra gli stessi gruppi monopolistici dell'Europa e che costituisce la base reale e strutturale degli elementi di crisi rilevabili nel blocco atlantico.

In secondo luogo, vi è da rilevare la tendenza (che presenta aspetti contrastanti, alcuni dei quali possono essere considerati con interesse e nei loro elementi positivi nonostante la forma con cui si manifestano) di alcuni paesi europei a non riconoscere, anzi

a rifiutare, l'egemonia americana, durata per tanti anni.

In questo quadro si colloca il tentativo della Germania di Bonn di presentarsi come il più fidato, il più fedele, il più forte alleato europeo degli Stati Uniti d'America e di trarre da questa posizione il motivo per una nuova collocazione internazionale, perseguendo un sogno che è forse quello di trasformare la *partnership* Europa-America, di cui tanto si parla, in una *partnership* a due fra Germania di Bonn e Stati Uniti. Ora non mi sembra che questo fatto, emergente da tutta una serie di accordi e di trattative, non ultime quelle militari, fra Washington e Bonn, sia stato seguito con l'attenzione che deve accompagnare l'evoluzione di un paese che ha costituito una minaccia permanente per la pace e per la democrazia, oltre che per la libertà europea, e che contiene in sé tutti gli elementi per far risorgere nuovamente una simile minaccia. Questi fatti nuovi, ripeto, non sono stati seguiti con la necessaria attenzione, con lo stesso interesse, ad esempio, che ha accompagnato i processi di accordo e disaccordo tra la Francia di De Gaulle e la Germania di Bonn, processi che certamente esistono, ma che non devono far dimenticare l'altra corrente politico-diplomatico-militare tedesca tendente, attraverso più stretti contatti con gli Stati Uniti d'America e quasi in concorrenza con lo spirito autonomistico di De Gaulle, ad assicurare alla Germania di Bonn una posizione di primato nell'Europa e anzi, per il tramite dell'alleanza con gli Stati Uniti, nel mondo.

Soprattutto in questo momento l'aspetto più chiaro ed evidente della crisi atlantica è costituito dal fatto che è venuto meno l'unico cemento, non dico ideale, ma ideologico dell'alleanza, vale a dire la guerra fredda. Data la natura e la struttura di questo blocco militare, infatti, è impossibile che esso sappia trovare una strategia e una politica della distensione. Le difficoltà in cui oggi si dibatte il blocco atlantico derivano appunto dalla sua incapacità di esprimere una politica e una strategia positive, di distensione e di pace.

E questo, in fondo, che rende illusorie e velleitarie le posizioni di coloro che credono di polemizzare con la nostra richiesta di pervenire ad una autonoma politica estera ed iniziativa italiana, per il momento anche all'interno dei limiti formali del patto atlantico, sostenendo che una politica di distensione e di pace può essere condotta soltanto sulla base del blocco occidentale e che l'unità di questo è indispensabile per portare avanti il dialogo e il discorso sulla distensione.

In realtà, il blocco atlantico si dimostra in questo momento incapace di esprimere proprio una politica e una strategia della distensione, che porti ad un dialogo positivo con i paesi del mondo socialista e ad uno scioglimento positivo di alcuni nodi della situazione internazionale, che vanno rimossi se si vogliono fare passi in avanti sulla via della distensione.

Altro elemento di crisi è rappresentato dal fatto che il blocco atlantico deve fare ogni giorno di più i conti con una realtà che non esisteva quando esso nacque con una concezione rozza, primitiva, di contrapposizione a quel sistema di Stati socialisti che veniva crescendo nell'area in cui il patto atlantico ebbe la sua origine; e questa realtà è l'esistenza della volontà del terzo mondo, è la complessità dei rapporti che si svolgono al suo interno, è il peso crescente che, nonostante tutto, questo nuovo sistema viene acquistando nel mondo. Basti pensare alla seconda conferenza dei paesi non impegnati, alla quale era rappresentato, all'incirca, il doppio dei paesi rappresentati alla prima conferenza di Belgrado; basti pensare a ciò che avviene all'interno stesso dei paesi del terzo mondo, cioè alla importante presa di coscienza che si sta verificando tra i paesi africani, come testimonia la recente conferenza di Addis Abeba.

Siamo di fronte a problemi nuovi che richiederebbero l'elaborazione di una strategia, di una prospettiva positiva; linee, queste, che, per la sua stessa natura imperialistica e per i contrasti interni che lacerano i diversi imperialismi che lo costituiscono, il blocco atlantico non riesce a manifestare.

Questa crisi, che è l'elemento caratterizzante della situazione, si manifesta sul terreno militare (e ne parlerò rapidamente tra poco a proposito della forza multilaterale); si manifesta sul terreno politico (ho accennato alla questione dei rapporti fra la Germania di Bonn e gli Stati Uniti, nonché fra altri paesi del patto atlantico e la Germania di Bonn: torno ad insistere su questo punto perché è necessario non lasciarci accecare soltanto dal problema della politica della Francia gollista); si manifesta sul terreno economico.

Ho sentito parlare della *partnership* America-Europa, della federazione europea come componente di questo quadro unitario. Se osserviamo come si sia sviluppato fino ad ora il *Kennedy round*, come prospettati di svilupparsi e come su questo terreno (credo che ella mostri di essere incredibilmente solidale con le posizioni, con certe richieste della Francia gollista, e mi riferisco alla questione del nu-

mero dei prodotti per cui non si vuole abolire la tariffa doganale, in cui la Francia di De Gaulle e l'Italia stanno marciando in comune), constatiamo facilmente che si tratta di parole ripetute per mascherare una certa crisi.

Non saremo certamente noi a dolerci di questa crisi, che mostra il superamento, il logoramento, l'invecchiamento del patto atlantico e che, a cinque anni dalla sua scadenza, in molti ambienti politici, culturali, militari, scientifici di altri paesi europei più abituati di noi ad elaborare una politica estera a larghe prospettive, pone il problema della validità di questo patto, della utilità di rinnovarlo o comunque della necessità, in ogni caso, di arrivare ad una sua profonda e radicale trasformazione.

Tutti problemi che sembrano abbastanza lontani da certi settori dell'opinione pubblica italiana e soprattutto dal dibattito in seno al maggiore partito di governo, nonché dalle preoccupazioni degli altri partiti che costituiscono la maggioranza: pare che l'obiettivo principale sia quello di continuare ad attrarre il partito socialista verso posizioni sempre più apertamente e dichiaratamente atlantiche.

Noi non abbiamo motivo di dolerci di questa crisi, ma quello che ci preoccupa è il fatto che quando la crisi si prolunga senza uno sbocco positivo, allora gli effetti della stagnazione di questa crisi, questa incapacità di superare positivamente certe condizioni che si sono realizzate, possono provocare effetti pericolosi. È quello che avviene, a nostro avviso, per quanto riguarda l'attuale crisi atlantica.

Prendiamo la forza multilaterale. Ormai è evidente che siamo di fronte ad un problema molto complesso. Non credo che il destino della forza multilaterale dipenda dai marinai imbarcati su un qualsiasi cacciatorpediniere, i quali potrebbero invecchiare tranquillamente, diventare veterani della pirateria — visto che in fondo di navi pirate si tratta — rifugiarsi nelle isole del mare delle Antille come i vecchi bucanieri dell'epoca della nostra fanciullezza, in attesa che vengano affrontati i veri problemi della forza multilaterale, che sono i problemi politici. Perché (dato il clima pacifico in cui si svolge questa discussione non vorrei dire una parola dura, ma non ne trovo un'altra) nonostante le menzogne dette fin dall'inizio dalla maggioranza sulla forza multilaterale, tutti questi contrasti si riducono al punto che ha formato fin dal primo momento il motivo della nostra denuncia: la Germania di Bonn deve avere o no il dito sul grilletto atomico?

Questo è il problema che oggi travaglia la forza multilaterale: il dito sul grilletto atomico lo deve avere soltanto il presidente degli Stati Uniti o anche la Germania di Bonn? Questo è il punto che costituisce la conferma della pericolosità e della vera natura della forza multilaterale.

Evidentemente le cose non procedono tranquillamente, perché non tutti, anche all'interno del blocco atlantico, hanno l'atteggiamento eccessivamente passivo che anche su questo problema l'Italia ha assunto. Quindi, trovare una soluzione diventa abbastanza complicato. Vi è una grande confusione, tutti lo sanno, tutti lo ammettono, e non credo che il nuovo progetto presentato dal partito laburista inglese (del quale tuttavia non disconosciamo alcuni aspetti positivi) sia destinato a diminuire questa confusione.

Ci potreste anche qui dire: di che vi lamentate? Siete contro la forza multilaterale atomica; essa non si fa, che cosa volete?

No, cari colleghi, il problema non è questo. Il fatto è che questa questione della forza atomica multilaterale incombe su tutta la politica militare e non militare del blocco atlantico. Tutte le discussioni relative scaturiscono in primo luogo dalla volontà o per lo meno dalla speranza che, dando una soluzione positiva al problema dell'armamento atomico della N.A.T.O., si possa fare un passo avanti verso una riconquistata autorità della N.A.T.O., e bloccano perciò ogni seria iniziativa dei paesi del patto atlantico sul cammino del disarmo. Questa è la verità. Oggi il pericolo è costituito dal fatto che il problema della forza atomica multilaterale rimane sul tappeto, ed esso è diventato un ostacolo in un duplice senso, come i negoziati di Ginevra dimostrano, a compiere passi avanti. Da un lato, perché si parla sempre, da parte occidentale, della necessità di condizioni di fiducia per fare passi avanti nella distensione. Ma potete credere che paesi come l'Unione Sovietica, e più ancora come la Polonia, la Cecoslovacchia, la Jugoslavia, possano vivere in un clima di fiducia, aprirsi a questo clima che voi rivendicate come una condizione per portare avanti il processo di distensione, quando incombe come problema centrale della politica del patto atlantico e dell'occidente europeo quello di stabilire se, quando, in che modo, in che forma, in che misura, si possa procedere al riarmo atomico della Germania di Bonn? Voi dovete convincervi che questo è un punto che, giustamente e sacrosantamente, i paesi dell'oriente europeo non potranno accettare mai; dovete, anzi, convincervi che, su questo pun-

to, essi hanno con loro non soltanto tutte le forze che si richiamano ai principi del socialismo, che hanno legami di amicizia con i partiti che dirigono quei paesi, ma hanno con loro tutte le forze dell'antifascismo europeo, tutte le forze che sono state vittime della barbarie tedesca e non vogliono che l'Europa torni ancora a subirla.

L'altro elemento per cui la forza atomica multilaterale, per il solo fatto di rimanere sul tappeto, è un ostacolo effettivo sul cammino del disarmo va individuato nel fatto che esso rappresenta il mito della riconquistata unità atlantica, il miraggio di questa strategia militare e nucleare, la quale viene perseguita perché non si vuol perseguire la strada maestra del disarmo. La forza multilaterale, onorevoli colleghi, bisogna liquidarla come progetto, come punto centrale di tutta la politica del blocco atlantico e occidentale, come punto centrale, in questo momento, della politica estera e militare dell'Italia. Noi potremmo prendere, in questo campo, una iniziativa, e ci troveremmo in condizioni più favorevoli di alcuni mesi fa, data l'esistenza, in Inghilterra, del governo laburista, che ha assunto determinati atteggiamenti su questo problema.

E, questa, l'unica via per imboccare, da parte dell'Italia e dell'occidente europeo, la strada del disarmo. In questo senso noi non possiamo essere consenzienti con l'azione che va svolgendo il segretario generale della N.A.T.O. Manlio Brosio, il quale non dipende direttamente dal Governo italiano, ma credo che dal Governo italiano sia stato proposto e comunque è un italiano e, in ultima analisi, deve rispondere dei suoi atti di fronte al suo paese. Certo, da un suo punto di vista, egli compie un'azione interessante, perché pone il problema della necessità che la forza multilaterale sia accettata unanimemente da tutti i paesi del patto atlantico; pone e porta avanti proposizioni che hanno una loro positiva logica, perché tendono a non dare alla Germania di Bonn la possibilità di avere una posizione di priorità nel campo dell'armamento nucleare, ma, in definitiva, egli si è impegnato fino in fondo, come segretario generale della N.A.T.O. nel cercare di fare, della creazione della forza multilaterale, lo strumento di una ritrovata unità del blocco atlantico che, per le ragioni che ho esposto, è diventata uno dei motivi più seri di ostacolo sulla strada di una ripresa efficace e rapida dell'azione per la pace, per la distensione e per il disarmo.

Ma, accanto a questo elemento, già di per sé così negativo (la speranza di una ritrovata unità nel blocco atlantico attraverso la forza

multilaterale), il blocco atlantico ristagna nella sua incapacità di esprimere una iniziativa positiva sul terreno della distensione e della pace, in conseguenza del fatto di non volere affrontare come va affrontata la sua situazione di crisi. E ciò conduce ad una conseguenza più grave: che molti paesi — e, tra questi, sciaguratamente, l'Italia — non essendo capaci di sviluppare veramente una iniziativa propria, finiscono, nella loro condizione di inferiorità, per diventare succubi della cosiddetta logica del blocco. Avviene, cioè, proprio il contrario di quel che è stato auspicato in un convegno cui hanno partecipato gli esponenti dei partiti di maggioranza e di governo, dai socialisti ai democristiani, il convegno del C.I.D.E. (anche se ha avuto carattere privato), in cui si è manifestato l'orientamento dei partiti della maggioranza governativa di sottrarsi alla logica del blocco per portare, invece, avanti una nuova politica atlantica. Sta succedendo proprio il contrario, e cioè che appunto per la mancanza di una nuova politica atlantica che non ci può essere per la crisi profonda che il blocco attraversa, molti paesi (spesso tutti) e fra questi in primo luogo l'Italia, con la sola eccezione, ben nota, della Francia di De Gaulle, sono succubi della logica del blocco. E così — e in questo momento torno a riferirmi all'Italia — alla logica del blocco sacrifichiamo molte cose e, onorevole Saragat, mettiamo dei gravi errori di politica estera. Così quando nulla facciamo, volenti o nolenti, più o meno di buona volontà, più o meno con entusiasmo (io questo lo riconosco), offriamo però sempre una copertura a tutte le iniziative degli Stati Uniti d'America sul terreno del perseguimento dei loro obiettivi imperialistici; così come quando offriamo una copertura ad azioni della N.A.T.O. che fanno di questa organizzazione soltanto una gendarmeria internazionale contro i popoli coloniali.

Primo esempio, onorevole Saragat, il Vietnam. Su questo punto le cose vanno sempre peggio e ogni giorno che passa crescono le responsabilità dell'Italia per non dichiarare pubblicamente che essa non può dare la sua solidarietà al governo statunitense nel perseguimento della sua politica nel sud-est asiatico. Onorevoli colleghi, rendiamoci conto che lì viviamo su una polveriera e che le cose vanno ogni giorno peggio perché da un lato cresce il discredito e il disprezzo delle masse popolari del sud Vietnam per i governi-fantoccio che si avvicinano al potere. E quello che sta succedendo nelle ore in cui parliamo: credo che almeno l'onorevole Saragat sarà informato di questo, non so se lo siano tutti gli

altri colleghi. Persiste nel Vietnam del sud una situazione simile a quella che portò agli scontri violenti con le masse buddiste, all'incendio dei templi, all'olocausto dei fedeli buddisti per protesta contro il governo tirannico di Saigon. Ancora oggi continuano gli scontri, le uccisioni, le violenze, manifestazioni sintomatiche dell'accrescersi della ribellione popolare. Come reagisce l'occidente? Con la dichiarazione di ieri del presidente Johnson, secondo cui l'obiettivo fondamentale degli Stati Uniti resta quello di aumentare l'aiuto, il sostegno all'esautorato governo del sud Vietnam e che ribadisce la minaccia contro il Vietnam del nord giustificandola con l'asserita scoperta di nuove vie di rifornimento ai ribelli del sud. E qui c'è un fatto nuovo consistente nella ferma presa di posizione del governo sovietico, che ha dichiarato che ogni gesto di rappresaglia contro il Vietnam del nord sarà considerato un'aggressione contro un paese socialista amico, fratello, e che non potrà essere tollerato dall'Unione Sovietica. Orbene, onorevoli colleghi, l'Italia non solo assiste passivamente a questi eventi, ma non prende neppure la responsabilità di una iniziativa per concorrere a risolvere la situazione. Onorevole Saragat, può darsi che ella ci dica, come qualche volta ci ha detto e come ci hanno detto alcuni suoi predecessori (e non affermo che ci voglia ingannare con questo): « Voi non sapete tutto, non sapete quello che noi facciamo ».

Ma oggi, onorevole Saragat, l'epoca della diplomazia segreta è passata. Quando un paese, per l'atteggiamento della sua classe politica dirigente, per l'atteggiamento della stampa che a questa classe si ispira, si comporta in questo modo verso un altro paese in cui si svolge l'agitazione che si svolge per il diritto alla libertà e all'indipendenza, questo paese, onorevole Saragat, si assume una grande responsabilità, una responsabilità di cui voi dovreste pagare il prezzo davanti alla storia (e purtroppo ne pagherà il prezzo anche il nostro paese, perché un comportamento simile implica l'istituzione di un rapporto politico negativo con masse sterminate di uomini, che saranno le protagoniste del prossimo cinquantennio della storia mondiale).

Così va giudicata, onorevoli colleghi, la nostra passività quando la N.A.T.O. (e qui il discorso ci interessa più direttamente; e a questo punto, nonostante il metodo e la procedura di discussione di questo bilancio, noi richiediamo un chiarimento da parte del Governo italiano) esercita le sue funzioni di gendarmeria internazionale colonialista. Que-

sto non si poté realizzare per fortuna a Cipro. Si sta realizzando nel Congo, onorevoli colleghi, e su questo punto dobbiamo intenderci con molta chiarezza.

Mi dispiace (non è per una questione personale) che vi siano pochi colleghi dei gruppi socialista, socialdemocratico e democristiano ad ascoltarmi, perché credo che questo sia un problema sul quale non possiamo non riflettere pacatamente. Quando io sollevai in quest'aula l'ultima volta un problema di lotta colonialista e di liberazione nazionale — fu a proposito del Vietnam — si scatenò una violenta bufera. Stasera non vi sono le condizioni perché questo avvenga. Non so se dolermene o no, perché almeno io credo che questo sia un problema sul quale questo Parlamento debba meditare.

Si dice giustamente che l'intervento N.A.T.O. nel Congo (perché si tratta di un intervento N.A.T.O. combinato fra tre paesi aderenti all'organizzazione ed a cui hanno dato se non il loro espresso consenso per lo meno la loro tacita acquiescenza gli altri paesi associati) è una delle operazioni più infami che si siano viste in questo dopoguerra, in quanto prende a pretesto una ragione di carattere umanitario che potrebbe giustamente toccare il cuore di tutti. Questo è il punto tragico del problema. Per contro la posizione di chi condanna l'atteggiamento dei cosiddetti « ribelli » è una posizione di parte, faziosa e settaria.

Ascoltate, onorevoli colleghi: il Congo ebbe la sua libertà nel giugno 1960. Da quel momento esso è uno dei paesi più insanguinati del mondo, un paese dove si sono compiute le cose più terribili, infestato da bande di mercenari che però agiscono per conto di una sola fazione e che, come è stato calcolato, per l'80 per cento sono formate da ex membri delle S.S. naziste, le quali contribuiscono a creare nel paese un clima orrendo di violenza e di atrocità.

Chi può negare questo? Chi può negare che il capo del movimento di liberazione del Congo — una delle più nobili figure dell'Africa — sia stato ucciso e sia diventato la bandiera sanguinosa del destino del suo paese? Parlo di Patrice Lumumba.

Ma chi può negare, onorevoli colleghi, (qui non si tratta di essere marxisti o non marxisti: credo che anche Benedetto Croce ad un certo momento riconoscesse l'elemento economico della storia, e credo che questo non sia estraneo neanche alla dottrina cattolica), che alla base di tutto ciò vi è un nome: miniere di rame del Katanga, vi è un nome:

Union minière, vi è una volontà, quella della grande compagnia mineraria belga di non vedersi sottrarre la proprietà e il libero godimento di questa ricchezza. Ma vi è bisogno di essere comunisti o democristiani o socialisti o socialdemocratici per vedere che questa è la causa principale della sanguinosa anarchia in cui oggi si dibatte il Congo? Ma per sostenere questa verità davvero dobbiamo essere accusati di faziosità, di settarismo, di cecità, di deformazione dei fatti? Ma chi può negare queste cose? Se non stanno così venite a dirci come stanno, ma non con le belle parole della « crociata » o affermando che la libertà è in pericolo.

Intanto spieghiamo queste cose. È vero questo fatto dell'*Union minière*? È vero che il Congo è il paese più ricco dell'Africa, l'unico paese il quale, pur presentandosi con delle strutture politiche particolarmente arretrate sulla scena dell'indipendenza, ha delle colossali risorse, le più grandi di tutti i paesi africani, per cui veramente sarebbe stato l'unico paese che poteva emergere sulla strada dell'indipendenza? Ma proprio sulla strada dell'indipendenza si scontrava con uno dei più forti *trusts* europei. Chi può negare, onorevoli colleghi, che il Congo, per la posizione geo-politica, qualora avesse camminato sulla strada di Patrice Lumumba, avrebbe rappresentato una bandiera per l'Africa nera, che neppure un paese glorioso (che può dare lezione a tutti, non solo ai popoli dell'Africa, ma anche ai popoli europei) un paese come l'Algeria, può rappresentare, proprio per la sua collocazione geo-politica e per la sua appartenenza al mondo arabo?

Il Congo doveva essere colpito, il Congo non doveva essere indipendente, per la sua forza economica, per la prospettiva che aveva di poter costruire una vera indipendenza, per la bandiera della libertà che esso avrebbe potuto innalzare nei confronti di tutto l'Africa. Questa è la tragica storia del Congo!

L'intrigo imperialista che cosa ha portato? Ha portato che a capo del Congo — non dimentichiamolo — vi è un assassino riconosciuto e confesso, Ciombè, il quale può andare a Parigi — ma non è accolto molto bene — può andare a Bruxelles, magari avremo la vergogna di vederlo a Roma, ma non può partecipare — ricordiamolo, onorevoli colleghi — alla conferenza dei paesi africani che lo respingono, lo considerano indegno di partecipare a quella riunione. (*Applausi all'estrema sinistra*). Questa è la situazione!

Ma qui si tratta del comunismo che vuole invadere il mondo? Si tratta della libertà?

Della democrazia? Vogliamo, onorevoli colleghi della democrazia cristiana, scrollarci un pochino di dosso — in questo momento il Pontefice sta compiendo un gesto che dovrebbe avere un certo significato — questa lebbra dell'eurocentrismo, della concezione eurocentrica, per comprendere che se tutti gli Stati africani rifiutano un uomo, lo condannano come un assassino, noi non abbiamo il diritto, perché abbiamo la pelle bianca, di crederci più intelligenti, più giusti, più in possesso della verità dei nostri fratelli di pelle nera? (*Applausi all'estrema sinistra*).

Possiamo almeno, al di fuori di tutto, al di fuori di tanti schematismi che vi sono — lo riconosco — anche da parte nostra, al di fuori delle polemiche, di certe esasperazioni, accostarci con questo criterio alla ricerca della verità sul Congo? Ebbene, che cosa avviene? In questo paese così martoriato, così diviso vi sono alcune migliaia di europei ai quali improvvisamente viene attribuito il nome di ostaggi. Ma perché ostaggi? Alcuni di questi risulta che erano persone che avevano scelto di stare lì liberamente e difatti, appena liberati, vogliono ritornare lì. Tra costoro vi sono anche degli italiani, o almeno vi è un italiano che ha dichiarato questo.

Altri erano trattenuti lì. Ostaggi! Gli ostaggi sono una cosa di carattere differente; quegli europei erano trattenuti lì da una serie di ragioni, per la situazione che si era creata, per le difficili comunicazioni; forse vi era anche un principio di trattativa per consentire il loro esodo. Ma la trattativa è una cosa diversa dall'essere ostaggi. Noi abbiamo saputo che cosa significasse per i tedeschi l'ostaggio: era, ripeto, una cosa un po' diversa.

Erano in corso trattative in Africa, a Nairobi, con la partecipazione degli Stati Uniti, del Belgio e del governo di Stanleyville sotto l'arbitrato di uno dei più autorevoli capi africani, un vecchio patriota carico di anni di galera: di galera inglese, laburista e conservatrice, di anni di galera per la libertà. Si stava ricercando un accordo, ed è in questo momento che si interviene. Qui si vede il motivo, perché tale accordo avrebbe rappresentato un successo diplomatico e politico per il governo di Stanleyville; ed è questo che si è voluto impedire. E impedire come? Io sto pubblicando in questi giorni sul mio giornale una documentazione ricavata dai più grandi giornali europei e del mondo. Questa è apparsa due giorni fa sul *News of the world*, giornale inglese. Parla di uno dei mercenari, uno dei liberatori degli ostaggi.

Sentite la sua prosa: « Passammo come un tuono attraverso i villaggi nei nostri camion e nei nostri carri armati, facendo fiammeggiare selvaggiamente i nostri fucili, inondando di benzina le piccole capanne dei nativi e abbandonandole alle fiamme. Udivamo le urla degli uomini, delle donne e dei bambini intrappolati nel rogo. E non facevamo che affrettare la corsa. Vedevamo i feriti trascinarsi gemendo lungo il margine della strada, e non facevamo che abbandonarli agli avvoltoi e al crudele, logorante calore del sole. Vedevamo i nostri camerati congolesi dar la caccia alle ragazze fuggite dai villaggi, violentarle e quindi ucciderle con un colpo tra gli occhi terrorizzati e imploranti. E tiravamo via con un'alzata di spalle. Talvolta uccidevamo con frenesia. Talvolta uccidevamo a freddo. E, quel che più mi dava dispetto, è che talvolta qualcuno della nostra colonna uccideva per nulla, uccideva per divertirsi ».

Qui si parla di umanitarismo. Ma anche se non fosse per un senso di civiltà o per una scelta politica o per un giudizio politico, come non si può prendere posizione contro tale selvaggia barbarie? E dobbiamo noi in questo Parlamento lasciarsi ricattare dalla feccia del fascismo e del nazismo italiano e dalla feccia del razzismo italiano che vorrebbe metterci in condizioni di inferiorità, che vorrebbe spingerci ad innalzare il drappello del nazionalismo, il drappello del nazismo, il drappello della difesa della civiltà europea contro la barbarie negra? Ma, onorevoli membri del Governo, onorevoli colleghi della democrazia cristiana respingete questo vergognoso ricatto. Abbiate il coraggio, come abbiamo noi, di lasciarci insultare da questi manigoldi, ma di compiere il vostro dovere (*Applausi all'estrema sinistra*) umanitario, democratico, civile e cristiano! Qui non vi è niente di umanitario. Certo, è evidente che, nelle condizioni che si sono create, forse qualcuno di quegli innocenti residenti bianchi di Stanleyville ha potuto subire pure lui le conseguenze della situazione. Chi può negare ciò? Ma si sono create queste condizioni. Questo è il modo di sfrenare la violenza, questo è il modo di incitare alla rapresaglia, che non può certo essere giustificata, ma che deve essere prevista; e bisogna comprendere, quando certe cose si fanno, le reazioni a catena che si possono suscitare.

Onorevoli colleghi, noi stiamo imboccando a questo proposito una brutta strada. Brutta è la strada che imbocca il Governo italiano quando consente all'amministrazione delle

poste di censurare telegrammi di protesta diretti al ministro degli esteri Spaak e consente l'invio di telegrammi in cui vi è scritto che solidarizziamo pienamente con la presa di posizione di un giornale (non voglio fare il nome), per l'orrendo massacro antropofago lumumbista.

Ma è possibile tutto ciò per un Governo di centro-sinistra? Ma che Governo di centro-sinistra è questo se consente da un lato una sfrenata presa di posizione in questo senso da parte dei settori più marci dell'opinione pubblica italiana e dall'altra assume un atteggiamento, che diventa ad un certo punto, onorevole Saragat, di solidarietà quando ella manda dei telegrammi per compiacersi dell'azione che è stata compiuta?

SARAGAT, *Ministro degli affari esteri*. Per salvare delle donne e dei bambini italiani. Che discorsi sono? Ho ringraziato.

ALICATA. È un discorso che ella comprende molto bene e se non lo comprende vuol dire che molti anni sono passati da quando si occupava di « umanesimo socialista ».

Accanto a questo vi è un fatto politico che noi poniamo seriamente, con la stessa serietà con cui abbiamo posto il problema precedente: si tratta di un fatto politico che compromette i nostri rapporti con tutti i paesi africani e noi chiediamo che di fronte ad esso voi della maggioranza assumiate le vostre responsabilità, dicendoci chiaramente quali sono le vostre intenzioni e cosa pensate realmente di fare. Vi è stato un appello, praticamente si tratta di un passo diplomatico, del governo algerino verso il Governo italiano nel quale, esponendo le ragioni per cui il governo algerino (che non credo sia diventato anch'esso un governo non umanitario poiché parla a nome di un popolo massacrato dagli imperialisti) che l'hanno indotto a compiere questo passo si rivolge al ministro degli esteri italiano per chiedere di intervenire. Cosa intendete rispondere a questo appello? Cosa intendete fare? Vorremmo anche conoscere il pensiero degli altri componenti la maggioranza governativa, il pensiero del partito socialista italiano e della democrazia cristiana. Vorremmo che in questo Parlamento essi esponessero il loro punto di vista con franchezza e non in modo unilaterale o dogmatico come talvolta è accaduto a proposito di questi problemi.

Onorevoli colleghi, finché faremo la copertura alle azioni di gendarmeria colonialista della N.A.T.O. e degli Stati Uniti d'America è evidente che non potremo avere una politica positiva verso il terzo mondo. Occorre convincersi che in Africa si entra in una fase nuo-

va perché i paesi che hanno realizzato una formale indipendenza si trovano oggi di fronte a situazioni drammatiche. Suona terribile il monito di Ben Bella: oggi il Congo, domani il Mali, la Guinea, l'Algeria. Essi si trovano di fronte alla terribile alternativa o di imboccare una nuova strada consolidando la loro indipendenza (e per questo si parla nell'ambito più avanzato dell'Africa, non sempre in termini giusti, ma il concetto mi sembra giusto) con una seconda rivoluzione, o soggiacere ad un nuovo colonialismo, non meno brutale ed oppressivo di quello precedente.

Appare perciò necessario compiere delle scelte e tutti questi problemi relativi al terzo mondo ci riportano per una via o per l'altra ad una questione molto importante: la questione dei nostri rapporti con la Cina.

Desidero dire a questo proposito che apprezziamo il passo in avanti compiuto dai due governi di Roma e Pechino, passo in avanti compiuto con l'istituzione di normali rapporti commerciali e lo scambio delle relative rappresentanze. Le grida lanciate subito dalla stampa reazionaria, che poi è quella stampa pagata dagli stessi gruppi monopolistici i quali in questi anni hanno commerciato con la Cina cercando di fare i loro affari, debbono essere respinte con fermezza. Anzi questo deve essere considerato soltanto un primo piccolo passo che viene compiuto in ritardo, ma che pure può essere utile se inquadrato in una linea politica più generale, la quale consideri le tappe dei nostri rapporti con la Cina che passano non soltanto attraverso il riconoscimento diplomatico della repubblica popolare cinese, ma anche attraverso un impegno serio che l'Italia deve assumere perché la Cina venga rapidamente ammessa all'O.N.U. e possa partecipare alle trattative per il disarmo.

Dall'ultima discussione svoltasi in quest'aula è sorto un fatto nuovo nel campo della politica internazionale: il fatto nuovo è che la Cina è diventata una potenza atomica. Di questo non ci rallegriamo, onorevoli colleghi; avremmo preferito che le cose fossero andate in modo diverso, perché rimaniamo fermi al principio della nostra contrarietà alla disseminazione delle armi atomiche.

La Cina, per una serie di ragioni che anche per brevità di tempo — data l'ora — non mi soffermo ad illustrare, è pervenuta tuttavia in questo momento al possesso dell'arma atomica. Tutti hanno compreso che questo deve segnare una svolta nel modo con cui debbono essere affrontati i problemi del di-

sarmo. Questo significa anzitutto necessità di accelerare l'azione per il disarmo e, in primo luogo, per il disarmo nucleare. Questo significa in primo luogo necessità di mettere i piedi per terra, su quella terra dove per tanti anni purtroppo gli imperialisti americani non ci hanno consentito di camminare, e di comprendere che ogni trattativa per il disarmo può aver successo solo se ad essa partecipi la Repubblica popolare cinese.

Questo ci pone l'interrogativo su che cosa stia facendo l'Italia per il disarmo.

Della conferenza di Ginevra non abbiamo mai avuto il piacere di ascoltare un giudizio compiuto e serio in questa sede. Ci sono state date assicurazioni generiche che l'Italia era fra i paesi che più si muovevano nel senso di favorire tutte le iniziative per il disarmo, ma in verità — di concreto — dalla storia del negoziato ginevrino poco risulta. Io sono andato anche a consultare una piccola memoria dell'ambasciatore Cavalletti, capo della nostra delegazione alla conferenza di Ginevra, che egli stese per quel convegno del C.I.D.E. cui dianzi mi riferivo e che è un documento abbastanza desolante e deludente, anch'esso pieno di manifestazioni di buona volontà, di affermazioni che l'Italia sarà sempre pronta ad appoggiare tutte le iniziative concrete che possano portare avanti il negoziato. Vi è anche un accenno alla necessità che al negoziato per il disarmo partecipi d'ora in avanti la Repubblica popolare cinese; ma quando poi si tratta di definire l'azione concreta dell'Italia per conciliare i due problemi controversi — quello sulla questione del controllo, se ci debba essere controllo del disarmo o controllo degli armamenti, e l'altro che riguarda l'inizio del processo di disarmo a cominciare dalle armi termonucleari e dalle zone da denuclearizzarsi in Europa e in altri punti nel mondo — cui noi ci arrestiamo. In proposito l'unica frase che l'ambasciatore Cavalletti riesce a scrivere è che noi naturalmente continueremo ad agire nell'ambito della solidarietà coi paesi occidentali.

Noi non crediamo però che la nostra azione per il disarmo in questo momento (non saremmo realisti e non saremmo politici, data la posizione internazionale del nostro paese) possa e debba svilupparsi al di fuori della solidarietà con gli altri paesi dell'occidente, ma chiediamo che vi sia un'iniziativa, che l'Italia nel consesso di questi paesi occidentali abbia qualcosa da dire e da proporre, che l'Italia difenda almeno i suoi interessi di paese mediterraneo facendosi — per esempio — portatrice, con energia, fermezza e tenacia,

della proposta della denuclearizzazione dell'area del Mediterraneo.

Perché non dobbiamo farci portatori di questa proposta? Che cosa lo impedisce? Quali interessi strategici, politici, nazionali lo impediscono? Un discorso sul disarmo s'impone, s'impone una discussione, una ricerca, e soprattutto s'impone di uscire dalla genericità e andare veramente a misurare le possibilità dell'azione nostra.

La generale passività della politica estera italiana sembrerebbe rotta in un campo soltanto: quello della politica europea, con la recente iniziativa del nostro ministro degli esteri di avanzare un piano per la cosiddetta unità europea; piano che non ripeto nei particolari perché i colleghi avranno avuto modo di leggerlo sulla stampa e che si può per altro riassumere in poche parole.

L'onorevole Saragat propone che per superare le difficoltà esistenti e per sperimentare una politica comune si moltiplichino e si intensifichino le riunioni di carattere politico a livello dei ministri, dei capi di governo, dei capi di Stato: questo, se non mi inganno, è il succo delle proposte del nostro ministro degli esteri sul terreno pratico. Ma anche in questo caso, onorevoli colleghi, siamo di fronte ad un'iniziativa soltanto apparente. Infatti questa iniziativa è purtroppo screditata (e non lo dico con soddisfazione ma per dovere di obiettività) in partenza perché essa segue precedenti piani già presentati da altri governi e da altri uomini politici e che non hanno sortito miglior esito di quello che già si va delineando sotto il nome di « piano Saragat ». Inoltre questo piano si propone di mantenere in vita talune speranze e di aprire determinate prospettive, ma si rifiuta di affrontare i problemi reali e concreti della unificazione politica dell'Europa.

Questi problemi si esprimono soprattutto nel contrasto insanabile, sul quale già altra volta ho avuto occasione di attirare l'attenzione della Camera, non solo tra la Francia ed altri paesi europei ma tra i sei paesi e l'Inghilterra, la quale (né mi risulta che il governo laburista abbia mutato la sua posizione) rifiuta di rinunciare ad una parte della propria sovranità o ad una propria politica estera assolutamente autonoma e indipendente.

Oltre che da questi contrasti interni ed esterni, la crisi dell'Europa deriva anche dalla fisionomia che sta assumendo il M.E.C., che non può certo rappresentare la base sulla quale costruire un'unità politica dell'Europa, perché una simile unità sarebbe fin

dal primo momento rifiutata dalle grandi masse popolari e lavoratrici di molti, speriamo della maggioranza, di questi paesi.

In questo quadro rientra la sempre più grave crisi del Parlamento europeo. A questo riguardo noi riconosciamo positiva, onorevole ministro degli esteri, la sua proposta tendente a far sì che il Parlamento europeo venga eletto a suffragio universale, in modo da eliminare ogni discriminazione (e del resto già in altre occasioni ci siamo espressi in questo senso); ma questo Parlamento europeo sta diventando ogni giorno di più un cadavere, un fantasma, mentre invece si affermano all'interno del M.E.C. altri centri direzionali e di potere, dominati dai tecnocrati che fanno capo direttamente ai grandi gruppi monopolistici europei i quali danno la loro impronta particolare al M.E.C. Se un'iniziativa democratica nella politica europeistica deve essere presa, un'iniziativa che possa essere appoggiata dalle forze operaie e della sinistra democratica, essa deve proporsi innanzitutto il problema del rinnovamento democratico delle strutture del M.E.C., tema che non può essere affrontato in modo elusivo.

Stiamo conducendo nel nostro paese la battaglia per una programmazione democratica; una battaglia difficile, la quale incontra, come sappiamo, seri ostacoli in primo luogo all'interno della maggioranza di centro-sinistra e soprattutto all'interno della democrazia cristiana. Ma un altro ostacolo è rappresentato anche dal fatto che i piani elaborati dai centri tecnocratici di Bruxelles sono l'opposto di una programmazione democratica e sono invece espressione del prevalere dei monopoli europei.

Questi sono i problemi con i quali deve fare i conti una politica estera democratica sul piano europeo, né ad essi ci si può sottrarre. Noi possiamo concordare con lei, onorevole Saragat, sulla utilità dell'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, ma dobbiamo dirle, onorevole Saragat, che l'efficacia politica generale della sua iniziativa è grama, nasce su un terreno sconvolto da una profonda crisi, nella quale l'intervento di una politica estera che ritiene di essere democratica non può limitarsi a questo aspetto.

Del resto credo che i problemi del mercato comune meriterebbero, anche per un altro verso, un serio esame da parte nostra. Infatti, sia per quanto riguarda la situazione delle nostre industrie, sia per quanto concerne la trattazione in questi giorni a Bruxelles dei grandi problemi della nostra agricoltura, non possiamo non esprimere la nostra preoccupazione.

Abbiamo letto stamane sull'organo del partito socialista italiano un articolo interessante in merito al duro prezzo che l'Italia paga in questo momento per la politica agricola impostata dal mercato comune. Apprezziamo quell'articolo, ma esso è la manifestazione di un dubbio, di una perplessità, di una posizione personale o è l'indicazione di una linea politica del partito socialista? Se fosse vera la seconda ipotesi, come si esprime essa nell'ambito della maggioranza governativa? Come cerca di manifestarsi nella delineazione della politica del Governo? Sono interrogativi che non possiamo non prospettare e non porre di fronte all'Assemblea.

A conclusione dell'esame che ho cercato di fare della situazione della politica internazionale e della posizione dell'Italia di fronte a questi problemi, mi sembra che risulti, di fronte all'aggravarsi, al marcire della crisi atlantica europea, la mancanza di una iniziativa italiana, quella famosa iniziativa che noi abbiamo sempre rivendicato e sulla quale l'onorevole Saragat, a mio avviso, ha creduto di trovare una risposta invocando la necessità di una politica di blocchi. Iniziativa italiana che mi pare diventi più che mai necessaria proprio perché non vi è una politica di blocchi, vi è soltanto quella che ho chiamato una logica dei blocchi, vale a dire la partecipazione subordinata dell'Italia alle manifestazioni più deteriori e più pericolose dell'imperialismo americano.

Il generale De Gaulle è stato ed è uno spauracchio, a sentire l'onorevole La Malfa, per la sinistra democratica europea. Noi dobbiamo ripetere che il generale De Gaulle si combatte con i fatti, cioè comprendendo la carica contraddittoria della sua iniziativa. De Gaulle non si combatte perseguendo velleitari e illusori obiettivi di politica estera, non lo si combatte definendolo reazionario e poi prestando agli Stati Uniti d'America, per le loro più basse imprese colonialiste, servizi che De Gaulle, sia pure per motivi inerenti alla sua politica di prestigio e di potenza, si rifiuta di prestare. De Gaulle si combatte elaborando e portando avanti una politica estera democratica.

Questa politica democratica, per quanto riguarda i rapporti fra gli Stati, ha i suoi cardini in una riconsiderazione profonda da parte dell'Italia dell'odierna posizione della Germania di Bonn, dei pericoli che in essa si manifestano, delle conseguenze che da ciò bisogna trarre. In secondo luogo questa politica ha i suoi cardini in un radicale muta-

mento nei confronti dell'atteggiamento verso il terzo mondo e quindi nel radicale mutamento nei riguardi delle iniziative imperialiste, neocolonialiste e colonialiste degli Stati Uniti d'America e degli altri paesi occidentali.

Questa iniziativa di politica democratica si manifesta in un ripensamento della questione generale della distensione e del disarmo, nel prendere in questo campo coraggiose iniziative e nel riconsiderare la realtà attuale del mercato comune e quelli che devono essere i compiti delle forze operaie e democratiche della sinistra europea e italiana per condurre ad una lotta conseguente al fine di raggiungere il rinnovamento democratico di queste strutture. Noi non troviamo nulla di tutto questo nella politica estera del nostro Governo.

Ed è per questo, anche per questo, se mi consentite di dire, è in primo luogo per questo (perché abbiamo appreso ormai per esperienza come dalla politica estera discendono conseguentemente spesso, o quasi sempre, tutti gli altri aspetti della linea politica di un governo, di una maggioranza, di un partito), che noi consideriamo l'immobilismo, la passività, l'incapacità di una iniziativa coraggiosa manifestati dal Governo di centro-sinistra come una delle testimonianze più evidenti dell'impossibilità di questo Governo di dare una risposta positiva ai problemi italiani sul terreno del progresso democratico. Ed è anche per questo che l'attuale Governo è diventato un ostacolo allo sviluppo della situazione italiana e allo sviluppo di una iniziativa democratica dell'Italia. Ed è anche per questo che noi pensiamo che l'attuale Governo debba andarsene, per dare luogo ad una nuova maggioranza capace di affrontare con coraggio tutti i problemi del paese, e in primo luogo i problemi che di fronte al paese sono posti dalla crisi di una politica che per quindici anni esso ha ostinatamente perseguito: la politica atlantica, la politica europeistica, che oggi è fallita, e di fronte alla quale occorre trovare un'altra alternativa ed un'altra prospettiva. (*Vivi applausi all'estrema sinistra — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani.

Approvazioni in Commissione.

PRESIDENTE. La VI Commissione (Finanze e tesoro) nella riunione del pomeriggio, in sede legislativa, ha approvato i seguenti provvedimenti:

« Modalità per la sistemazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le società esercenti

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1964

linee di navigazione di preminente interesse nazionale » (*Approvato dalla V Commissione del Senato*) (1854), con modificazioni;

« Autorizzazione a portare il ricavato della vendita di taluni immobili in uso all'esercito in aumento agli stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa » (1429);

« Inclusione della laurea in architettura tra i titoli di studio validi per l'accesso al ruolo tecnico della carriera direttiva dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato » (*Approvato dalla V Commissione del Senato*) (1720).

« Autorizzazione a stipulare una convenzione di impegno per la cessione al comune di Melfi del potere demaniale sito in località " Valle Verde " dello stesso comune, in permuta alla pari con il potere " Cariatì " e con parte del bosco " Frasca ", di proprietà comunale » (*Approvato dalla V Commissione del Senato*) (1728);

« Provvidenze per gli invalidi per servizio e per i loro congiunti » (1661), con modificazioni e l'assorbimento della proposta di legge De' Cocci ed altri: « Provvedimenti in favore dei mutilati ed invalidi per servizio e loro congiunti ed estensione agli stessi di alcune provvidenze della legge 9 novembre 1961, n. 1240 » (107), la quale, pertanto, sarà cancellata dall'ordine del giorno.

Annuncio di interrogazioni e di una interpellanza.

FRANZO, *Segretario*, legge le interrogazioni e l'interpellanza pervenute alla Presidenza.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di giovedì 3 dicembre 1964, alle 10:

1. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1965 (1686-1686-bis);

— *Relatori:* Curti Aurelio e De Pascalis.

2. — *Discussione dei disegni di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 11 novembre 1964, n. 1121, concernente la soppressione dell'imposta speciale sugli acquisti di alcuni prodotti, istituita con il decreto-legge 23 febbraio 1964, n. 26, convertito con modificazioni nella legge 12 aprile 1964, n. 190 (1845);

— *Relatore:* Bima;

Conversione in legge del decreto-legge 11 novembre 1964, n. 1120, recante norme per l'espletamento dei servizi doganali (1846);

— *Relatore:* Napolitano Francesco.

3. — Proposta di modificazioni al regolamento (articoli 32 e 33) (Doc. X, n. 5);

— *Relatore:* Restivo.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali (1062);

— *Relatori:* Cossiga, *per la maggioranza;* Almirante, Accreman, Luzzatto, *di minoranza.*

5. — *Discussione dei disegni di legge:*

Norme per il comando del personale dello Stato e degli enti locali per la prima costituzione degli uffici regionali (1063);

— *Relatori:* Piccoli, *per la maggioranza;* Almirante, *di minoranza;*

Principi e passaggio di funzioni alle regioni in materia di circoscrizioni comunali (1064);

— *Relatori:* Baroni, *per la maggioranza;* Almirante, *di minoranza.*

La seduta termina alle 21,5.

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

INTERROGAZIONI E INTERPELLANZA ANNUNZiate

Interrogazioni a risposta scritta.

QUARANTA. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere i motivi della mancata pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* delle graduatorie compilate in virtù della legge 28 luglio 1961, n. 831.

L'interrogante fa presente che il ritardo lamentato viene a ledere coloro che hanno interesse ad impugnare le graduatorie stesse, per promuoverne la rettifica. (8891)

TRIPODI. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per sapere se sia al corrente del grave stato di disagio in cui versano circa 200 utenti della TV. nei comuni di Bagaladi, San Lorenzo, Condofuri, Roccaforte, Montebello Jonico (Reggio Calabria), ed in altri paesi di quella costiera jonica, a causa della deficiente ricezione dei loro apparecchi televisivi che restano completamente in ombra; e se il Ministro interrogato non intenda disporre l'installazione di un ripetitore nel territorio del comune di San Lorenzo in modo da ovviare a quanto sopra e di consentire ai detti utenti, che pagano pesanti canoni, di usare almeno del corrispondente servizio televisivo. (8892)

QUARANTA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere le ragioni che inducono l'I.N.P.S. di Salerno a non rimborsare, dopo circa tre anni, alla ditta Lisa Giovannina da Sassano (Salerno), gli assegni familiari anticipati. (8893)

QUARANTA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere perché l'I.N.P.S. di Salerno non ha ancora corrisposto l'indennità di disoccupazione al signor Trotta Nicola da Monte San Giacomo (Salerno) che ha presentato la relativa domanda sin dal 14 novembre 1963. (8894)

PALAZZOLO. — *Al Ministro presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno.* — Per conoscere se, in previsione dell'approvazione della legge, che aumenta i fondi in dotazione dei tre Istituti di Medio Credito Meridionale ed in previsione altresì della più volte annunciata legge di proroga della Cassa per il mezzogiorno, non intenda dare precise direttive all'I.R.F.I.S. in ordine ai criteri di istruttoria per le richieste dei mutui alle industrie e conseguenti deliberazioni.

A tal'uopo l'interrogante ricorda che la S.O.F.I.S., anche nell'intento di contribuire ad attenuare la crisi agricola e zootecnica che travaglia l'economia nazionale e regionale, oltre che per agevolare i consumatori rilanciando prodotti lattiero-caseari, che tradizionalmente erano uno dei prodotti tipici siciliani, ed in accoglimento dell'invito dei Ministri Medici e Ferrari Aggradi, ha deciso di creare due stabilimenti lattiero-caseari, con annesso allevamento di suini ubicati rispettivamente a Castelvetro e a Santo Stefano di Quisquina. I detti impianti dovrebbero lavorare 10 mila litri di latte cadauno al giorno, per produrre formaggi freschi e stagionati, burro, ricotta, ecc., nonché allevare 1.000 suini l'anno, cadauno, del tipo maiale leggero. Per i detti impianti la S.O.F.I.S. ha stanziato 300 milioni, somma per la quale era stata richiesta una integrazione di finanziamento di 400 milioni all'I.R.F.I.S. Nelle more dell'istruttoria dell'I.R.F.I.S. la S.O.F.I.S. ha quasi ultimato l'impianto di Castelvetro, che entrerà in produzione per il settore lattiero-caseario nel prossimo gennaio mentre l'allevamento dei maiali è già iniziato con 58 scrofe e 4 verri della rinomata razza inglese « Large white ».

Sebbene tutto ciò sia stato portato a conoscenza dell'I.R.F.I.S., quest'ultimo non tenendo conto dei dati I.S.T.A.T., del parere dell'ispettorato provinciale dell'agricoltura, degli studi della Cassa per il mezzogiorno e delle delucidazioni fornite dall'I.S.L.A. ha respinto la richiesta con lo specioso motivo che in Sicilia non ci sarebbe latte sufficiente e che l'ubicazione degli impianti non sarebbe la più idonea allo scopo. (8895)

PICCIOTTO. — *Ai Ministri della pubblica istruzione e dell'interno.* — Per sapere se siano informati del fatto che a Cosenza, in occasione dello sciopero degli studenti dell'istituto industriale, che protestavano per la carenza di aule e per la mancanza di riscaldamento, la polizia è intervenuta bastonando e fermando numerosi studenti; per sapere quali provvedimenti intendano prendere per garantire la libertà di sciopero anche agli studenti e per evitare manifestazioni brutali e incivili, quali quelle verificatesi in questi giorni a Cosenza; per sapere per quali motivi non sia stato costruito il nuovo edificio dell'istituto industriale, già progettato dal 1947, e in che modo vogliano intervenire per eliminare il dannoso sistema dei doppi e tripli turni, per assicurare un minimo di comodità e di conforto a tutti gli studenti, e come si ac-

cordi la proclamata cura per la scuola con i gravi tagli apportati ai bilanci dei comuni, bloccando in tal modo ogni iniziativa intesa a migliorare lo stato delle scuole. (8896)

CAPRARA. — *Ai Ministri dei lavori pubblici e del turismo e spettacolo.* — Sulla questione relativa alle condizioni turistiche dell'isola di Capri. In particolare l'interrogante rileva la necessità che urgenti misure di sistemazione della viabilità vengano adottate con urgenza. Si tratta in particolare della via Krupp, danneggiata dal maltempo, che deve essere, con la sollecitudine che il caso merita, ma che finora non vi è stata da parte degli organi competenti, riaperta al traffico, per l'interesse che essa riveste per tutta l'attività turistica dell'isola. (8897)

MONASTERIO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere i motivi per i quali — in aderenza al parere espresso il 5 ottobre 1964 dalla VI Sezione del Consiglio Superiore dei lavori pubblici — ha ritenuto di non poter approvare il « programma di fabbricazione della città di Brindisi »; e, ove i citati motivi siano da ricercarsi nel rilievo di difformità tra il piano regolatore generale ed il « programma » in parola, per avere precisazioni in merito alle predette difformità. (8898)

SOLIANO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se e quando ritenga di ammettere al contributo statale, previsto dalle vigenti leggi, la richiesta avanzata dal comune di Castelnovetto (Pavia) in data 27 dicembre 1959 e riguardante la sistemazione delle strade interne del capoluogo.

Trattasi di un comune nell'assoluta impossibilità di risolvere il problema senza il contributo statale, causa le difficili condizioni di bilancio, problema reso urgente ed indilazionabile dalla disastrosa condizione delle strade. (8899)

SOLIANO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Al fine di conoscere se e quando ritenga di dover ammettere al contributo statale la richiesta avanzata dal comune di Cozzo Lomellina (Pavia), a norma della legge 15 febbraio 1953, n. 184, onde ottenere il finanziamento per la costruzione della fognatura e la sistemazione delle strade interne dell'importo di spesa di lire 40.000.000.

Il tempo trascorso, le condizioni ulteriormente peggiorate della viabilità e le vive esigenze della popolazione, fanno sì che tali opere debbano essere considerate urgenti ed

indilazionabili e realizzabili solo col concorso dello Stato, trovandosi il comune nell'impossibilità di accollare al bilancio l'intero e forte onere finanziario, superiore alle capacità stesse delle finanze comunali. (8900)

VEDOVATO. — *Ai Ministri degli affari esteri e dell'industria e commercio.* — Per sapere se sia fondata la spiegazione delle conseguenze derivanti dal recente accordo tra i Sei a Bruxelles, apparsa su *Le Monde*, in una corrispondenza datata da Bruxelles il 12 novembre 1964, secondo la quale, commentandosi la decisione del Consiglio dei ministri della Comunità europea di includere, senza eccezione, i prodotti C.E.C.A. tra quanti saranno oggetto del negoziato tariffario nell'ambito del G.A.T.T., noto quale « Kennedy round », si scrive, a proposito del carbone: « I Sei si trovano così "condannati" a mettere a punto un sistema di contingentamento », ovviamente intendendosi contingentamento delle importazioni di carbone dai paesi terzi; per conoscere nel caso affermativo, quali garanzie, sotto gli aspetti quantitativi, qualitativi, di prezzi e di provenienze, il Governo ritiene di dover esigere, nell'ambito comunitario, al fine della doverosa tutela dei vitali interessi degli utilizzatori, consumatori e commercianti italiani di carbone, non solo per uso combustibile ma anche per uso siderurgico; e per conoscere inoltre se il Governo ritiene che un eventuale sistema di contingentamento comunitario delle importazioni di carbone non possa essere invocato dai fautori di una politica protezionistica dell'energia per esigere ed ottenere finalmente l'estensione del medesimo regime a tutte le fonti energetiche importate nella Comunità; e quali iniziative il Governo stesso intende promuovere, in sede comunitaria, per sventare eventuali manovre miranti, direttamente od indirettamente, a provocare un rincaro artificioso e generale dei costi dell'energia in Europa, rincaro che notoriamente risulterebbe esiziale alla economia italiana più che ad ogni altra. (8901)

ABENANTE. — *Al Ministro delle finanze.* — Per conoscere le ragioni che spingono il capo del personale del Catasto e dei servizi tecnici erariali ad ostacolare l'inquadramento, tra il personale non di ruolo, di detta amministrazione, di ex cottimisti che arbitrariamente sono stati sospesi dal servizio con la capziosa giustificazione della mancanza di fondi, nonostante gli interessati abbiano inoltrato regolare ricorso nel dicembre 1962, ritenendo, come è stato anche riconosciuto dal

Consiglio di Stato, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dalla Corte dei conti, di avere i requisiti per essere inquadrati a norma dell'articolo 21 della legge del 1962, n. 959.

Sulla necessità di riprendere in servizio detto personale dato che la Corte dei conti ha respinto i decreti d'inquadramento, ritenendo che l'amministrazione debba riprendere in servizio detto personale prima della registrazione dei decreti. (8902)

ROBERTI, SANTAGATI, GALDO E CRUCIANI. — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale e dei trasporti e aviazione civile.* — Per conoscere i motivi per i quali l'A.T.A.N. di Napoli, azienda municipalizzata e sottoposta al controllo governativo, ritenga di poter prescindere dalla applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro 23 novembre 1946, il quale prevede tassativamente la corresponsione dell'indennità di contingenza calcolata per 26 giornate al mese: l'A.T.A.N., invece, nell'effettuare il conglobamento nella nuova paga base della predetta indennità di contingenza, conteggiata quindi per 26 giornate, divide tale importo per 30, per determinare l'ammontare della paga base oraria ai fini della retribuzione del lavoro straordinario, con evidente danno economico per i lavoratori interessati. (8903)

ROMANO. — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale e dei trasporti e aviazione civile.* — Per conoscere se sia vero che presso la società ferrovie del Vomero esistono alcuni dipendenti bigliettari a contratto a termine annuo (lire 45.000 mensili) senza alcuna altra indennità, né previdenza, né quiescenza. (8904)

AMADEI GIUSEPPE. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per conoscere se gli enti che sarebbe imminente lo scioglimento del consiglio di amministrazione delle Terme società per azioni di Salsomaggiore.

L'interrogante fa presente che se tale notizia corrispondesse a verità, il provvedimento apparirebbe di gravissima portata, anche in considerazione della recentissima nomina da parte ministeriale degli amministratori di detta società. (8905)

CATALDO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se sia a conoscenza del fatto che, malgrado la nota del suo dicastero — div. XXI — in data 3 novembre, prot. 8060, diretto al comune di Pisticci, il prefetto di Matera, anziché approvare la delibera del co-

mune sopradDETTO che disponeva la licitazione privata per l'appalto dell'ospedale, onde conoscere appunto l'esatto ammontare della maggiore spesa, ha chiesto parere al provveditorato alle opere pubbliche di Potenza.

Per sapere se non ritenga che detta delibera andava e vada approvata, sia pure limitatamente alla autorizzazione della licitazione privata, ed a condizione che la maggiore spesa venga ammessa a contributo.

Per sapere, inoltre, se non ritenga di intervenire — con l'urgenza che il caso richiede trattandosi di opera di interesse generale — perché, senza ulteriori indugi, la prefettura di Matera approvi la delibera n. 276 della giunta municipale di Pisticci del 30 aprile 1964, affinché l'ospedale venga realizzato al più presto. (8906)

LA BELLA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se, in esecuzione del decreto del provveditorato alle opere pubbliche del Lazio del 9 settembre 1958, n. 13240, emesso in base alla legge 29 luglio 1957, n. 635, è previsto l'ulteriore finanziamento dei lavori di costruzione dell'acquedotto delle frazioni di Civitella d'Agliano (Viterbo) considerato che è stato eseguito uno stralcio del progetto consistente nella captazione della sorgente « Seppie » per una spesa di 20 milioni di lire, spesa che, se non completata con la realizzazione delle restanti opere, si rileverà un inutile sperpero del pubblico danaro senza alcun beneficio per le popolazioni della zona che da anni attendono il completamento dell'acquedotto. (8907)

CARCATERRA. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere (data la qualità del raccolto oleario prossimo) se non crede necessario ai fini dell'ammasso considerare di prima qualità l'olio avente sino a 1 e 2 gradi di acidità. (8908)

BIAGINI E BERAGNOLI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere i motivi per cui i lavoratori addetti al cantiere di lavoro riparazione strada Capanne-Prataccio del comune di Piteglio, i quali prestano la loro attività lavorativa sino dal 17 settembre 1964, fino ad oggi non hanno ancora ricevuto le spettanze loro dovute. (8909)

PEZZINO. — *Al Ministro della marina mercantile.* — Per conoscere se sia informato del fatto che le attrezzature portuali assegnate al porto di Catania giacciono inutilizzate, or-

mai da oltre un anno, nell'ambito portuale dove, esposte a tutte le intemperie e non ancora immesse in esercizio, stanno già gravemente deteriorandosi, con serio e giustificato malcontento dei lavoratori portuali interessati.

L'interrogante chiede inoltre di conoscere se il Ministro interrogato non ritenga di dovere con urgenza, di concerto con i competenti organi della Regione siciliana:

1) promuovere l'immediata consegna delle attrezzature stesse alla compagnia lavoratori del porto, la quale dispone del necessario personale specializzato;

2) accelerare le procedure per la consegna e la messa in opera anche della grande gru di cui è prevista l'assegnazione. (8910)

BIAGINI E BERAGNOLI. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per conoscere se e quando verrà avviata la costruzione del nuovo reparto delle officine meccaniche ferroviarie pistoiesi (già San Giorgio) di Pistoia per macchine tessili e altre produzioni di meccanica media;

per sapere, infine, gli eventuali stanziamenti disposti e i tempi di attuazione della costruzione medesima. (8911)

PEZZINO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere:

1) se condivida l'operato del Ministro del lavoro il quale, il 13 agosto 1964, in occasione delle trattative per il rinnovo del contratto collettivo nazionale dei bancari, ha svolto una mediazione che, mortificando le legittime attese della qualificata categoria, ha costituito una palese violazione dell'articolo 39 della Costituzione;

2) se è informato che contro tale evidente dispregio del dettame costituzionale ha preso subito posizione la C.G.I.L., dato che l'accordo è stato stipulato con organizzazioni sindacali minoritarie di comodo, con la esclusione della F.A.B.I. e della F.I.D.A.C., e cioè delle due federazioni che rappresentano la stragrande maggioranza dei bancari italiani;

3) se sia al corrente del fatto che, in conseguenza della estrema gravità della consumata violazione del democratico principio della rappresentatività, a soli tre mesi dalla firma dell'accordo del 13 agosto 1964, la categoria dei lavoratori bancari è costretta a scendere in lotta per conquistare un contratto moderno ed adeguato alle prestazioni di lavoro;

4) se non ritenga che si debba considerare nulla e inefficace la denunciata mediazione ministeriale, che altrimenti costituireb-

be un pericoloso precedente per ulteriori azioni di membri del Governo volte a consolidare una inammissibile linea di perenne e ingiusta repressione delle legittime richieste dei bancari italiani. (8912)

AMASIO. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere se e come intenda intervenire nei confronti del questore di Savona, il quale ha vietato un comizio di solidarietà col martoriato popolo congolese, indetto da un'organizzazione democratica giovanile. (8913)

FRANCHI. — *Al Ministro delle finanze.* — Per conoscere quali difficoltà ancora si oppongono alla definizione della pratica di rimborso a conguaglio assegni arretrati da parte dell'amministrazione dei monopoli di Stato in favore della profuga da Zara Perovien Emilia vedova Vuchich, attualmente a Marghera, specie dopo che è stato prodotto il documento più importante, quello del decreto jugoslavo del rifiuto dell'opzione la cui mancanza ostacolava la soluzione positiva della questione. (8914)

SEMERARO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere se non intenda adottare disposizioni adeguate perché al personale non insegnante, già dipendente dalle amministrazioni comunali ed in servizio nelle cessate scuole di avviamento, oggi trasformate nelle nuove scuole medie, venga comunque conservata al momento del passaggio allo Stato la posizione di carriera e di trattamento, di cui godevano alle dipendenze dei comuni.

In particolare si verifica che alcuni segretari, assunti nei ruoli comunali nel 1951, godano in atto del coefficiente 271 e del relativo trattamento, mentre in applicazione delle norme emanate, verrebbero inquadrati al coefficiente 229. (8915)

ROMEO E GIUGNI LATTARI JOLE. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere se sia al corrente della grave situazione che si verifica presso l'istituto tecnico commerciale Vittorio Emanuele II di Bergamo, ove l'afflusso della nuova popolazione scolastica, determinato anche dalla costituzione della scuola media obbligatoria, ha determinato l'impossibilità di un regolare svolgimento delle lezioni: decine di classi di studenti iscritti al primo e secondo corso di ragioneria e di geometri, causa la mancanza di aule, sono costretti a frequentare la scuola solo nelle ore pomeridiane.

Gli interroganti denunciano il mancato intervento dell'amministrazione provinciale di Bergamo e chiedono quali provvedimenti urgenti il Ministro intenda adottare per tranquillizzare gli studenti e le famiglie e ripristinare, magari trasportando le classi così disagiate in altra sede, i regolari corsi di lezione. (8916)

BRIGHENTI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere se è a conoscenza della situazione determinatasi a Caprino Bergamasco, ove il presidente del primo seggio elettorale non ha dato luogo, nei perentori termini stabiliti dalla legge, alla proclamazione degli eletti, a comporre il nuovo consiglio comunale, e dell'atteggiamento assunto dalla prefettura di Bergamo, la quale, invocando una sentenza del Consiglio di Stato che risale addirittura al 1880, pretende di ritenere valide le elezioni e suggerisce al sindaco uscente di convocare il presidente del primo seggio perché proceda, ad una settimana di distanza dalla conclusione delle elezioni e fuori delle norme e garanzie di legge, alla proclamazione.

L'interrogante chiede quali provvedimenti il Ministro intenda adottare contro l'arbitraria ingerenza della prefettura in materia elettorale e se non ritiene che l'unica soluzione che la stessa avrebbe dovuto adottare, nei limiti delle sue competenze, sarebbe stata quella della ripetizione della consultazione. (8917)

BOVA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se corrisponde a verità che per la costruzione di un gruppo di fabbricati nel quadro del C.E.P.E.S. di Catanzaro, per l'importo di lire un miliardo e 350 milioni, la GES.CA.L. è venuta nella determinazione di appaltare detti lavori in due lotti di 650 milioni l'uno. Il che è motivo di vivissimo malcontento nei costruttori locali, i quali, per la maggior parte, sono iscritti nell'albo di fiducia del Provveditorato delle opere pubbliche per importi varianti da 200 a 300 milioni e, pertanto, nell'impossibilità di concorrere alle gare di cui sopra;

se il Ministro ritiene utile, per evitare che la crisi delle imprese di costruzione venga ad essere aggravata nella suddetta provincia, intervenire presso il consiglio di amministrazione della GES.CA.L., onde ottenere la divisione dei predetti lavori in più lotti, ciascuno di importo non superiore ai 250 milioni in modo da consentire una più larga partecipazione alle gare da parte di costruttori locali, nell'interesse anche dell'ente appaltante. (8918)

GUERRINI RODOLFO, BARDINI, ALICATA, BECCASTRINI, TOGNONI, ROSSI PAOLO MARIO, MAZZONI, SERONI, GALLUZZI, FIBBI GIULIETTA, VESTRI, GIACHINI, DIAZ LAURA, RAFFAELLI, BIAGINI, BERAGNOLI E Malfatti Francesco. — *Ai Ministri delle partecipazioni statali e del lavoro e previdenza sociale.* — Per sapere:

se siano a conoscenza dell'aggravarsi del giustificato malcontento e del conseguente inasprirsi dell'agitazione dei circa 10 mila lavoratori operanti nel servizio telefonico nazionale, i quali, alle dipendenze d'imprese appaltatrici, svolgono lavori che fanno parte dello specifico esercizio e che dovrebbero essere eseguiti direttamente dalle società telefoniche concessionarie.

La grave vertenza — caratterizzata da numerosi scioperi — è causata dal fatto che, quantunque vigano precise disposizioni di legge, siano stati assunti impegni ministeriali ed esistano esperienze di concreta soluzione nel settore elettrico, si continua a costringere i predetti lavoratori ad uno stato di netta inferiorità sotto ogni profilo rispetto ai dipendenti delle società telefoniche e, benché il loro disagio materiale e morale aumenti, essi, ormai da anni, si vedono praticamente respinta la legittima richiesta di una definizione del loro trattamento economico e normativo e di assunzione, sia pure graduale, alle dirette dipendenze delle medesime società concessionarie in base agli stessi programmi di ampliamento degli organici di queste ultime, le quali, per altro, nelle poche assunzioni finora effettuate non hanno rispettati gli impegni presi, contribuendo così ad una ulteriore acutizzazione della situazione nel settore, dove si lamentano enormi quanto dannosi ritardi specie nella installazione di nuovi impianti.

Per sapere quali provvedimenti intendano adottare affinché la legge 23 ottobre 1960, n. 1369, sia rapidamente e completamente applicata nel settore e se, in considerazione della giustizia e legittimità delle richieste dei lavoratori interessati e tenuto conto delle sollecitazioni in tal senso delle loro organizzazioni sindacali, non ritengano di dover provvedere alla immediata convocazione di tutte le parti in questione e, in vista dell'applicazione della suddetta legge, dare luogo ad una trattativa che porti finalmente alla positiva soluzione della troppo lunga vertenza, nello stesso interesse di un così importante servizio pubblico nazionale. (8919)

COLASANTO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere i motivi che

ostano alla concessione dell'autonomia alla scuola magistrale di Terlizzi, ora considerata sezione staccata della « Vito Fornari » di Mol-fetta, pur avendo attualmente ben 560 alunni ripartiti in 5 corsi completi e 5 classi colla-terali.

Quel comune, abbastanza povero, ha so-stenuto notevoli sacrifici per questa scuola e quel popolo laborioso merita il riconoscimento che si chiede. (8920)

Interrogazioni a risposta orale.

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per sa-pere con urgenza:

a) quali direttive siano state date per la sistemazione degli insegnanti di materie sacrificate, degli insegnanti teorico-pratici, delle insegnanti di economia domestica trien-naliste e a tempo indeterminato;

b) quale sia l'attuale situazione a se-guito dell'applicazione delle direttive even-tualmente impartite e soprattutto della legge Codignola-Fusaro;

c) se non ritenga opportuno aumentare a 18 il numero delle ore assegnate ai suddetti insegnanti come ore a disposizione delle scuole;

d) se non ritenga necessario predisporre che per il prossimo anno tutte le classi siano miste e che le nomine per gli istituti profes-sionali siano demandate ai provveditori in base alle graduatorie provinciali, ai fini di poter disporre di tutti i posti per una mi-gliore sistemazione di tutto il personale in oggetto;

e) quali provvedimenti abbia preso o stia per prendere allo scopo di estendere a tutti i comuni la istituzione della scuola media d'ob-bligo.

(1859) « PICCIOTTO, DI LORENZO SEBASTIANO, ILLUMINATI, BRONZUTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Mi-nistro dei lavori pubblici, per sapere se ri-sponde al vero che contro il dottor Mario Greco, presidente dell'Istituto autonomo case popolari di Cosenza, sia stato promosso giudi-zio penale per avere, nella sua qualità di presidente, stipulato con la società Immobiliare costruzioni civili una convenzione, per cui la predetta società veniva autorizzata ad addossare un suo edificio in costruzione ad un determinato stabile di alloggi popolari, nonché veniva venduto alla stessa società ed a prezzo alquanto ridotto un suolo di pro-prietà degli Istituti autonomi case popolari,

mentre la società si assumeva l'impegno di ampliare gratuitamente l'alloggio popolare appartenente al dottor Mario Greco.

« Per conoscere, ove ciò risponda al vero, quali provvedimenti furono adottati nei ri-guardi del predetto presidente dell'Istituto autonomo case popolari, tanto più che l'opi-nione pubblica cosentina da tempo ne rimane sconcertata e profondamente turbata; quali provvedimenti furono adottati per la difesa dell'interesse pubblico leso.

(1860)

« MINASI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Mi-nistro del lavoro e della previdenza socia.le, per conoscere se non intenda verificare se certi limiti di età posti per l'assunzione del personale in Enti pubblici (caso estremo l'E.N.E.L. con 25 anni) non contrastino, oltre che con evidenti esigenze di ordine sociale, anche con la Costituzione stessa, che all'arti-colo 4 dichiara chiaramente che " la Repub-blica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto ".

« L'interrogante chiede se non si ritenga di intervenire per rendere nulle disposizioni o regolamentazioni limitative del diritto di lavoro del cittadino.

(1861)

« BORRA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per richiedere l'urgente intervento del Ministro al fine di sospendere le elezioni per la nomi-na dell'amministrazione ordinaria del consor-zio aurunco di bonifica, fissata dall'attuale commissario per il 20 dicembre 1964; ciò perché detto commissario, dopo essere rima-sto in carica per ben 14 anni, senza darsi cura di procedere alla costituzione dell'am-ministrazione ordinaria e dopo aver dato luo-go a gravi lamentele per l'ingente *deficit* di centinaia di milioni del consorzio medesimo, ha predisposto una elezione semiclandestina con la pubblicazione della lista degli aventi diritto al voto fatta in pieno periodo di ferie estive (9 luglio 1964) senza darvi la prescritta pubblicità, con la doverosa affissione dei ma-nifesti e con la notifica prescritta; conseguen-temente sono rimaste escluse dagli aventi di-ritto al voto circa mille imprese agricole, per un totale di 4.400 voti, corrispondenti ad oltre un terzo dei votanti complessivi; per cui il commissario suddetto, attraverso l'unica li-sta presentata, ha in tal modo manipolato la propria elezione a presidente del consorzio, in dispregio di ogni norma di costume e di ogni

regola di correttezza, con grave pregiudizio degli interessi dei consorziati.

« Gli interroganti chiedono, pertanto, che il Ministro, sospende le elezioni, voglia disporre una inchiesta o ispezione e procedere, se del caso, alla nomina di altro commissario, perché provveda ad indire le nuove elezioni, secondo le leggi, a tutela dei diritti dei consorziati e delle varie migliaia di lavoratori interessati.

(1862) « ROBERTI, SPONZIELLO, CARADONNA, GALDO ».

Interpellanza.

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere quali urgenti provvedimenti il Governo intenda prendere nei confronti dei dirigenti dell'azienda Pirelli per la patente violazione della Costituzione, per il provocatorio atteggiamento nei confronti delle maestranze dimostrato, dichiarando la serrata della fabbrica e dimostrando di voler con que-

sto gesto di forza intimidire le giuste richieste dei lavoratori strettamente uniti attraverso la partecipazione attiva di tutti i sindacati.

« Gli interpellanti desiderano anche interpellare il Governo per conoscere se, inquadrando il gesto della Pirelli nell'attuale drammatica situazione milanese e lombarda, dove si infittiscono i licenziamenti, la riduzione d'orari, atteggiamenti sfrontati contro il patuito premio di produzione si da porre in forse il contratto dei metallurgici stipulato a seguito di lunghe lotte e trattative, non ritenga opportuno risolvere il problema della giusta causa nei licenziamenti e per ottenere finalmente il varo del promesso statuto dei lavoratori, poiché senza tali provvedimenti la condizione operaia è destinata a farsi più grave con tutte le conseguenze sindacali, sociali e politiche che non è difficile prevedere.

(332) « LAJOLO, SACCHI, ROSSINOVICH, RE GIUSEPPINA, ALBONI ».