

439.

## SEDUTA DI VENERDÌ 1° APRILE 1966

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
CINCIARI RODANO MARIA LISA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE PERTINI

E DEL PRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

### INDICE

	PAG.	PAG.
<b>Congedi</b> . . . . .	21981	SCALFARO, <i>Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile</i> . . . . . 22013, 22015
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Approvazione in Commissione</i> ) . . . . .	22033	VERONESI . . . . . 22010
<b>Disegni di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):		<b>Proposte di legge:</b>
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 (2811);		( <i>Annunzio</i> ) . . . . . 21982, 22010
Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1965 (2902) .	21982	( <i>Approvazione in Commissione</i> ) . . . . . 22033
PRESIDENTE . . . . .	21982, 22043	<b>Comunicazione del Presidente</b> . . . . . 22043
BREGANZE . . . . .	22022	<b>Corte dei conti</b> ( <i>Trasmissione di relazioni</i> ) 22022
CACCIATORE . . . . .	22034	<b>Corte costituzionale</b> ( <i>Annunzio di trasmissione di atti</i> ) . . . . . 22043
CATELLA . . . . .	22002	<b>Interrogazioni e interpellanza</b> ( <i>Annunzio</i> ) 22084
CAVALLARO NICOLA . . . . .	22982	<b>Ordine del giorno della seduta di domani</b> 22084
COLOMBO, <i>Ministro del tesoro</i> .	22040, 22041	
CUTTITTA . . . . .	21985	
FAILLA . . . . .	22037	
FERIOLI . . . . .	22060	
FORTUNA . . . . .	22054	
GALDO . . . . .	22067	
GATTO . . . . .	21992	
GULLO . . . . .	22043	
MANCINI ANTONIO . . . . .	21997	
MANCO . . . . .	22024	
MARCHESI . . . . .	21987	
MARTINI MARIA ELETTA . . . . .	22073	
REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> . 22027		
22029, 22030, 22032, 22047, 22048, 22051		
22070, 22082		
REGGIANI . . . . .	22079	

**La seduta comincia alle 9,30.**

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

(È approvato).

**Congedi.**

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Caiati, Malagodi, Sangalli, Spinelli e Tempia Valenta.

(I congedi sono concessi).

**Annunzio di una proposta di legge.**

PRESIDENTE. È stata presentata la seguente proposta di legge:

CRUCIANI ed altri: « Sistemazione nei ruoli degli istituti d'istruzione secondaria degli insegnanti forniti di particolari requisiti » (3061).

Sarà stampata e distribuita. Poiché importa onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

**Seguito della discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 (2811) e di una nota di variazioni (2902).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 e di una nota di variazioni.

È iscritto a parlare l'onorevole Nicola Cavallaro. Ne ha facoltà.

CAVALLARO NICOLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, l'annuale dibattito sul bilancio ci dà motivo di esaminare la politica del Governo nei diversi settori della pubblica amministrazione. Io mi soffermerei sulla politica dei trasporti che, in una società di alta motorizzazione, ha un'importanza di primo piano. L'aumento della motorizzazione infatti investe in pieno tutte le città e i nuclei urbani che sembrano godere dal punto di vista della facilità della circoscrizione, posizioni di privilegio. Ormai si vuole avere a disposizione efficienti mezzi di trasporto d'uso quotidiano sia per il lavoro sia per il tempo libero. Al Ministero dei trasporti, e per esso all'ispettorato generale della motorizzazione civile, spetta la vigilanza sul trasporto su strada. Si pone alla nostra attenzione il problema dell'effettivo funzionamento del suddetto ispettorato generale. La mole delle prestazioni in questo settore aumenta straordinariamente ogni anno e gli uffici competenti sono chiamati con lo stesso personale a smaltire un lavoro sempre crescente. Esiste, quindi, il problema della riorganizzazione dell'ispettorato la cui soluzione il Ministero dei trasporti non può rinviare.

L'organico attuale del personale è quello di dieci anni fa: e in dieci anni, quanti milioni di automezzi nuovi sono stati immessi nella circolazione!

Da allora il lavoro si è straordinariamente accresciuto. I compiti delle revisioni pe-

riodiche ai mezzi meccanici e alle patenti di guida, previsti dal codice della strada promulgato nel giugno del 1959, stanno per maturare gradatamente, secondo le prescrizioni. Si preannunzia ora la nuova legge sui provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico. Il Senato ha già approvato il relativo disegno di legge e la Camera lo dovrebbe approvare quanto prima. Tale nuova legge prevede, all'articolo 22, accertamenti tecnici per gli automezzi emettenti fumi densi e verifiche di disposizioni di nuova istituzione: controlli che saranno demandati ai funzionari degli ispettorati per la motorizzazione.

La nostra è una società ad alta motorizzazione. L'utenza, sempre più numerosa, affluisce presso gli uffici periferici, per l'espletamento delle seguenti pratiche: esami per il conseguimento di patenti; revisione e aggiornamento di autoveicoli; collaudi ed immatricolazione di numerosi autoveicoli nuovi di fabbrica; istruttoria di numerose pratiche per nuova concessione di autoservizi pubblici di trasporto; vigilanza nei confronti di quelli già in servizio; espletamento di pratiche nei confronti di funivie in servizio e di numerosi raccordi ferroviari; vigilanza e controllo su ferrovie in atto amministrative dal Ministero dei trasporti e della aviazione civile (ispettorato centrale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione); autorizzazione per il trasporto merci; espletamento pratiche per autoveicoli da noleggio rimessa e piazza, ecc. Tutto ciò senza tener conto di innumerevoli altre funzioni di minore importanza, altrettanto indispensabili nei confronti del pubblico utente.

Allo stato attuale l'utente, nonostante tutta la buona volontà dei funzionari ed impiegati in servizio, non può essere assistito con la prontezza che i tempi richiedono. Occorre un decentramento di responsabilità e di funzioni a base provinciale, con sezioni veramente autonome, superando l'attuale organizzazione che prevede sezioni distaccate, ma ancorate a compartimenti circoscrizionalmente vastissimi.

Di qui l'opportunità, quindi, di creare in tutte le regioni i compartimenti, anche in vista della istituzione delle regioni a statuto ordinario. Nelle grandi regioni, come la Sicilia, occorrerà creare, sull'esempio dell'organizzazione di altri ministeri, due compartimenti tecnicamente attrezzati e funzionanti. Non si può ignorare infatti che la Sicilia ha nove province e una popolazione che tocca i 5 milioni di abitanti. Si impone

inoltre un adeguamento delle attuali piante organiche del personale, insufficiente nel numero, nonché la riorganizzazione dei servizi su nuove basi circoscrizionali.

La discussione del bilancio dell'amministrazione delle ferrovie mi offre l'occasione di trattare un argomento che certamente non esula dai problemi che il Ministero dei trasporti è tenuto a risolvere: la costruzione della nuova stazione ferroviaria centrale di Catania.

La città in questo secondo dopoguerra ha rinnovato il suo antico volto. Per il numero degli abitanti Catania occupa ormai il nono posto fra le città italiane, con una popolazione residente di 363 mila e 928 unità secondo i dati del censimento del 1961. L'opera delle amministrazioni democratiche ha consentito alla città di ritrovare il suo mare e di vedere realizzato in parte un magnifico sogno, il lungomare, che da Porto Ulisse (Ognina) tocca oggi il piazzale Europa, coronamento del lungo viale che dalla collina scende al mare.

Lo sventramento e quindi il risanamento del vecchio quartiere San Berillo, che dalla stazione centrale porta al centro storico, ha creato problemi di sistemazione urbanistica degni di una grande città.

Verso la fine del secolo scorso Catania ebbe la sua stazione ferroviaria; era una tipica stazione di un grosso paese di provincia meridionale (la città contava allora 84 mila abitanti), alquanto modesta e separata dal centro cittadino. Ma, nell'immediato dopoguerra, la città esplose in modo veramente sorprendente e l'attuale sviluppo edilizio rientra nel piano di sistemazione della parte nuova della città e non può non tenere conto delle caratteristiche della grande città. Il tratto della linea ferroviaria Catania-Acquicella impose allora la costruzione di una lunga serie di archi, i cosiddetti « archi della marina », che permisero il congiungimento delle due stazioni cittadine. Fu allora che i catanesi perdettero la « marina ».

Il problema della stazione non può non ripresentarsi ora, nel clima di rinnovamento e di superamento delle vecchie strutture. Abbattuto il vecchio quartiere San Berillo, aperte le nuove arterie che dalla stazione vanno a Porta di Aci, l'attuale stazione appare nella sua modestissima mole e i restauri fatti non fanno venir meno l'urgenza di costruirne una nuova, architettonicamente intonata alle strutture della moderna Catania. Il nuovo lungomare che parte da Ognina sorretto dalle nere scogliere di lava dell'Etna che si tuffano nell'azzurro mare del mitico porto

di Ulisse, si ferma proprio ai margini dell'attuale stazione. Il deposito delle locomotive, che presto dovrà essere trasferito in altro sito, dovrebbe consentire il raccordo del lungomare con il viale della Plaia. Via libera al lungomare, che dovrebbe ancora svilupparsi per passare ai bordi dell'attuale stazione centrale e giungere al porto sull'attuale sede della Circumetnea, attraversando la zona attualmente limitata dalla capitaneria di porto per innestarsi su via Cristoforo Colombo, opportunamente allargata, e giungere alla Plaia. Solo così Catania potrà avere il suo degno ingresso nella parte sud della città.

L'attuale stazione centrale è oggi il porto obbligato di transito per i viaggiatori delle province di Siracusa, Ragusa, Enna, Caltanissetta ed Agrigento. L'intensità del traffico viaggiatori può essere rilevata dal numero dei biglietti emessi dalla stazione centrale e dalle altre stazioni.

Catania è al centro di zone turistiche di fama internazionale, come Taormina, e delle zone archeologiche di Siracusa, Piazza Armerina, Agrigento. È ai piedi del più famoso e attivo vulcano d'Europa: l'Etna. Ma non può una modesta stazione come l'attuale consentire un ordinato servizio viaggiatori e una particolare assistenza ai numerosi turisti. La stazione centrale è inoltre un importante posto di raccolta degli emigranti. Nel periodo delle feste e delle ferie estive il traffico è notevolissimo. Catania è stazione terminale di treni speciali che arrivano dalla Germania, dalla Svizzera e dal Belgio. Non può quindi vedere rinviato un così importante problema, poiché vi sono tutti gli elementi per giustificare una nuova stazione funzionale e moderna, per assicurare una degna assistenza a tutti i tipi di viaggiatori.

Allo stato attuale, non esiste un parco carrozze-viaggiatori per ripulire le vetture, posteggiare, rifornire i treni. Vi sono sette binari per i treni viaggiatori, quattro per i merci. I treni, spesso, non possono essere ricevuti per mancanza di binari disponibili.

Per quanto riguarda il servizio merci, il relativo scalo si presenta veramente infelice; ha un potenziale di appena cento carri. Nella sistemazione di questo settore non bisogna dimenticare lo scalo della stazione Acquicella, che potrà avere una funzione integratrice. Al Ministero esiste un progetto per l'utilizzo di questa stazione come scalo merci, mentre quella di Bicocca potrà inserirsi come stazione di smistamento, servendo in particolare gli utenti della nascente zona industriale.

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

Chiediamo all'onorevole ministro che vengano affrettati i tempi per giungere ad una soluzione tecnica, concordata con l'attuale amministrazione comunale. Il nuovo piano regolatore tiene conto delle esigenze della città e dell'ammodernamento degli impianti ferroviari, in vista di una degna sistemazione urbanistica e tecnica. La cessione di aree marginali, con relativi compensi da ambo le parti, consentirà la creazione dell'auspicato raccordo fra il lungomare e la spiaggia della Plaia.

Per mancanza di intese e quindi di progettazione, abbiamo perduto l'utilizzo del primo piano quinquennale, previsto con la legge 27 aprile 1962, n. 211, che stabilisce sovvenzioni per 1.500 miliardi in un piano decennale per il riordinamento delle ferrovie italiane. Siamo ormai alle porte del secondo piano quinquennale previsto dalla citata legge e stiamo per raggiungere il traguardo del 1967. Resta ancora l'utilizzo di 700 miliardi nel prossimo quinquennio 1967-1972. L'accordo tecnico, che sollecito, tra l'amministrazione delle ferrovie e il comune di Catania sarà completo se prevederà anche un piano finanziario che non ignori la creazione del nuovo fabbricato della stazione centrale e la degna sistemazione del piazzale antistante. Se necessario, dovrà essere presentato un apposito disegno di legge che stabilisca provvidenze speciali. Non mancano, in questo settore, simili interventi per stazioni già ammodernate, come quelle di Bari, Napoli e Trieste.

Lo sviluppo e il potenziamento dell'economia siciliana sono legati alla politica dei trasporti. L'attuale rete ferroviaria è condizionata dalla presenza dello stretto di Messina, che consente un traffico limitato. Per ben sei mesi l'anno il traffico ferroviario è strozzato, e le derrate — nella quasi totalità agrumi e primizie — dirette verso il nord, restano giacenti presso le stazioni fra Messina e Catania, in attesa di un obbligato turno di marcia.

Mi risulta che sono in atto studi per creare possibilità di invasatura, per navi traghetto, nel porto di Catania, al fine di alleggerire il suddetto tratto ferroviario e potenziare così il collegamento fra Catania e Villa San Giovanni o Reggio Calabria. Sono problemi che riguardano l'economia di una intera regione e una popolazione che rappresenta un decimo di quella nazionale.

Il ponte sullo stretto è ormai una necessità indilazionabile. L'Italia non si ferma a Reggio Calabria, con l'« autostrada del sole » in via di completamento, ma continua sullo stretto per toccare Capo Passero e Capo Li-

libeo. Questo meraviglioso molo che è la penisola italiana è stato e sarà sempre porto di tutte le civiltà.

La realizzazione di un'opera come il ponte sullo stretto non può essere lasciata all'iniziativa di un consorzio fra enti locali della Sicilia e della Calabria; occorre un intervento diretto dello Stato attraverso i suoi organi e con l'apporto dell'I.R.I. Del resto, il ponte non è il prolungamento ideale dell'« autostrada del sole » verso la Sicilia? E come l'« autostrada del sole », la costruzione del ponte deve rientrare nel piano delle grandi opere pubbliche a carico dello Stato.

Il Ministero dei trasporti, che è il vero responsabile della politica della viabilità, di concerto con il Ministero dei lavori pubblici e con l'apporto della regione siciliana, dovrebbe dare il via ad una tale opera.

Con l'unificazione italiana, dopo il 1860, lo stretto non era più il centro geografico della politica territoriale e marittima del nuovo Stato; lo stretto apparve come il taglio netto e poco praticabile, tra la Calabria e la Sicilia. Ma fin da allora non mancarono gli studi per la creazione di una galleria ferroviaria sotto il fondale dello stretto (progetto dell'ingegnere genovese Navone del 1872). Le indagini furono però negative per la profondità e la natura dei fondali. Ma dopo cento anni di progressi nel campo della tecnica non mancheranno possibili soluzioni.

Ogni anno sullo stretto passano non meno di 400 mila carri ferroviari traghettiati nei due sensi, 240 mila automezzi, non meno di 7 milioni di viaggiatori. Il traffico sulle ferrovie o per autocarro, a motivo della maggiore celerità, facilità e sicurezza di carico, si sostituisce al traffico per via mare. « Quella che fino a trent'anni fa era vista e sopportata come una interruzione del binario fra Messina e Reggio, oggi è vista e deprecata come una inconcepibile interruzione della strada per l'Europa »; così scrive l'onorevole Caltabiano in un interessante studio sul ponte sullo stretto.

Nel quadro delle grandi strade europee si parla già della Copenaghen-Palermo, della Rotterdam-Francoforte-Milano-Siracusa, della Parigi-Aosta-Messina. In campo regionale è già stata posta l'iniziativa del progetto Sicilia-ponte tra l'Europa e l'Africa, con l'autostrada Salerno-Mazara del Vallo e il traghetto da Mazara a Tunisi. La Sicilia sarebbe il ponte fra l'Europa e l'Africa, che oggi marcia verso la civiltà e l'indipendenza.

Non è mio compito prospettare le possibili soluzioni per saldare le due sponde: sarà

la creazione di un istmo, la costruzione di un ponte disteso su sostegni galleggianti; sarà un ponte sospeso come quello di Brooklyn o come quello dedicato a Giovanni da Verrazano, inaugurato lo scorso anno all'entrata del porto di New York. Non si tratta di costruire il ponte sul fiume di Messina — come una grande rivista italiana annunciò nel 1961 — si tratta di oltrepassare una striscia di mare aperto che è il baricentro del Mediterraneo, con caratteristiche del tutto oceanografiche, con fondali inconsistenti e profondi, sottoposti all'azione di correnti e fenomeni sismici ricorrenti, con le conseguenti difficoltà geofisiche e marittime da superare.

Sarebbe opportuno nominare una commissione, formata di studiosi già pratici di simili opere, dotata di poteri e di mezzi finanziari adeguati, incaricata di presentare una compiuta relazione entro un tempo determinato. Una simile commissione esiste già, da un anno, per studiare l'attraversamento del canale della Manica; sarà possibile ottenerla anche in Italia, per la costruzione del ponte in questione? Sarebbe questo il primo punto fermo per iniziare un'opera tanto necessaria a saldare definitivamente le due Italie. E questo impegno che chiedo al Governo, in vista del piano di programmazione quinquennale.

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

**CUTTITTA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, limiterò il mio intervento ad una questione che riguarda l'aeroporto di Palermo. Non si tratta di questione campanilistica, come potrebbe sembrare, perché l'aeroporto di Palermo è nato con la pretesa di essere uno scalo internazionale. Ed effettivamente, per la posizione che la città occupa nel Mediterraneo, esso avrebbe meritato di poter assurgere a importanza internazionale, sia per le attrezzature, sia soprattutto — e questo è il punto dolente — per la sua agibilità.

La tragedia dell'aeroporto di Palermo, o di Punta Raisi, consiste nel fatto che spesso gli aerei non possono atterrare o non possono decollare. E non si faccia trarre in inganno, onorevole Scalfaro, da quanti sostengono che le statistiche sulla percentuale dei giorni di inagibilità risulta inferiore a quella di altri importanti aeroporti d'Italia. A Milano o a Torino a volte non si può atterrare o non si può decollare a causa della nebbia, cioè per una causa di forza maggiore che nessuno può eliminare; ma che questi inconvenienti si ve-

rifichino a Palermo solo perché soffia un vento non superiore ai 10 chilometri l'ora, è ridicolo. A Palermo non dovrebbe esistere nessun giorno di inagibilità per l'aeroporto, perché non c'è mai nebbia: tutti gli aerei vedono da lontano la pista, sempre. Sennonché l'agibilità cessa appena soffia un debole vento.

**FABBRI FRANCESCO, Relatore.** Non è il solo aeroporto a presentare questo inconveniente.

**CUTTITTA.** Non so se ve ne siano altri. Quello di Palermo, però, detiene il primato assoluto. Purtroppo, a volte, le conseguenze di tale inconveniente sono dolorose. Si verifica il caso — ed io ne sono personalmente a conoscenza — di persona chiamata telegraficamente al capezzale del papà morente che arriva quando ormai è troppo tardi, perché l'aereo che lo portava da Milano non ha potuto atterrare a Punta Raisi ed è stato dirottato a Catania, con la perdita di tempo che è facile immaginare. È una situazione intollerabile! Si pensi che una volta un aereo è stato dirottato su Tunisi, e i passeggeri sono stati obbligati a pernottare in quella città. Sono inconvenienti all'ordine del giorno, tanto che un giornale ha definito Punta Raisi « vergogna siciliana »!

Perché accade tutto ciò? Ho avuto occasione di leggere uno studio del colonnello Fea, dell'aeronautica, molto competente in fatto di difficoltà di volo e di influenza dei venti sulla navigazione aerea. In sostanza egli conferma le stesse notizie che mi aveva dato dieci anni fa l'onorevole Di Bella, che era stato aviatore in guerra. L'aeroporto di Punta Raisi si trova in una conca che da una parte degrada verso il mare e dall'altra è chiusa tutto intorno dalle montagne. Accade che il vento che proviene da terra, dalla parte opposta dell'aeroporto, va a urtare contro le montagne. Di fronte a questo ostacolo, il vento è costretto a salirne le pendici, finché, alla cresta della catena montuosa, si verificano due fenomeni: una parte del vento si precipita irregolarmente e vorticosamente verso valle; un'altra parte genera correnti di altitudine ondulate una sopra l'altra, che rappresentano un gravissimo pericolo per l'aereo che le deve attraversare, specie se dotato di altissima velocità.

Questa è la spiegazione tecnica che mi dava l'onorevole Di Bella e che conferma oggi un tecnico dell'aeronautica. L'ho letta su *Il Messaggero* del 12 marzo. Perciò la scelta di Punta Raisi è stata quanto mai infelice e

direi delittuosa, perché pare che abbia obbedito ad illeciti interessi privati che intendevano sfruttare quella zona per speculazione commerciale. Infatti, dopo la costruzione dell'aeroporto e dell'autostrada che vi adduce, sono sorti molti villini su quell'area che costava quattro soldi perché era brulla e deserta, e che oggi invece si vende a un buon prezzo. Non sollevo la questione per stabilire di chi è la colpa o se vi è stato qualcuno che ha potuto lucrare. Quello che desidero portare all'attenzione del Governo è il fatto che questo aeroporto per molti giorni dell'anno non funziona a causa del vento, anche quando questo è di scarsa intensità.

Tutti possiamo sbagliare, ma chi ha scelto Punta Raisi non poteva e non doveva sbagliare. Infatti, una persona tecnica di grande valore e di provata esperienza — mi riferisco alla medaglia d'oro comandante Di Bella, deputato nella seconda legislatura — quando si parlò di Punta Raisi, fece tempestivamente presente l'inidoneità della zona. Egli cercò in tutti i modi di impedire tale scelta, raccontando che, durante i voli di guerra, quando partiva per una missione e quando rientrava, evitava di sorvolare la zona di Punta Raisi dove le correnti d'aria facevano pericolosamente sobbalzare il suo aereo da combattimento. Quindi, chi ha scelto quella zona l'ha fatto coscientemente, e non merita considerazione né perdono per il male che ha fatto. Perché si è insistito a voler costruire l'aeroporto proprio a Punta Raisi? Ecco una domanda che forse non troverà mai risposta, ecco un mistero che resterà sempre tale! Poiché esistevano interessi determinati, più o meno leciti, più o meno sporchi, a favore della costruzione dell'aeroporto a Punta Raisi, si fece in modo di trovare tecnici compiacenti, i quali assicuravano che il vento non avrebbe disturbato la navigazione aerea in quella zona, e che esistevano perciò le condizioni migliori per la costruzione di questo infelice aeroporto. Costoro non potranno avere mai l'assoluzione dal loro peccato, perché hanno peccato in piena coscienza, essendo stati avvertiti in tempo da un tecnico come l'onorevole Di Bella, valoroso pilota di guerra, dei difetti e dei pericoli che presentava quella zona.

FABRI FRANCESCO, *Relatore*. Il peccatore è tale solo quando sa di peccare.

CUTTITTA. Siccome essi sapevano di peccare, nessun confessore potrà comunque assolverli e meriteranno l'inferno per il male che hanno arrecato alla mia città e a tutti

noi che siamo costretti a servirci del mezzo aereo, con la preoccupazione costante di non potere giungere a destinazione nel tempo previsto.

Io non domando inchieste per nessuno, anche perché so che non approderebbero a nulla, ma chiedo che non si spendano altri miliardi per tentare di riparare un errore già di per sé gravissimo ed irreparabile. Si parla, infatti, di costruire la terza e la quarta pista ma ciò non servirà a nulla. La verità è che bisognerebbe spianare le montagne che circondano Punta Raisi per evitare questi vortici prodotti dai venti che, venendo da Partinico e da Alcamo ed investendo le alture che circondano Punta Raisi, si precipitano nella vallata dove è ubicato l'aeroporto e rendono difficoltosi gli atterraggi degli aerei anche in giornate di cielo limpido e apparentemente calme.

Bisogna perciò orientarsi decisamente per la costruzione di un nuovo aeroporto, in una località diversa, là dove in un primo tempo ne era stata progettata la ubicazione, cioè nella zona di Ficarazzi, nei pressi della Torre del Corsaro, una località distante appena 7 chilometri da Palermo. Si avrebbe così il grande pregio di un aeroporto di sicura agibilità ed ubicato alle porte della città senza bisogno di autostrada. Nessun dispiacere per l'abbandono dell'autostrada che conduce a Punta Raisi, per oltre 40 chilometri da Palermo, perché essa si sviluppa verso Trapani e potrà essere utilizzata in tal senso. La mia è una proposta ragionevole che merita di essere presa in considerazione, onorevole ministro.

Chiudo questo mio brevissimo intervento leggendo quello che ha scritto un giornale palermitano dopo una inchiesta severa, onesta ed obiettiva sulla questione di Punta Raisi. Mi riferisco al settimanale *L'Avvisatore*.

Il giornale giunge a questa conclusione, che faccio mia: « La conclusione di tutta la serie di osservazioni che siamo venuti annotando sull'aeroporto palermitano di Punta Raisi può essere questa: intorno a questo aeroporto esiste un mistero. Il mistero è espresso da alcuni punti interrogativi che sembrano destinati a restare senza risposta fino a quando qualcuno non riuscirà a mettere gli occhi in certi documenti segreti sepolti negli archivi ministeriali ». Il giornalista si fa illusione che un giorno si possa sapere di chi è la colpa. E gli interrogativi che non hanno risposta, sempre secondo l'articolista, sono i seguenti: « Perché fu scelta Punta Raisi e non Torre Corsaro? Perché l'aeroporto e le

sue attrezzature sono stati abbandonati allo stato precario, pericoloso e di squallore in cui si trovano da cinque anni? Perché non si costituisce un'aerostazione decente e degna di questo nome?».

Ho dichiarato che non si deve spendere più una lira per Punta Raisi; ma se, malauguratamente, l'aeroporto palermitano dovesse rimanere lì, facciamo almeno in modo, rinunciando alla velleità di farlo diventare di statura internazionale, di dargli un minimo di requisiti apprestandovi un'aerostazione decente. Attualmente l'aerostazione è costituita da quattro baracche. Ai responsabili dell'amministrazione dell'aviazione civile io propongo di entrare nell'ordine di idee che l'aeroporto di Punta Raisi debba essere « cancellato ». Si abbia il coraggio di abbandonare l'aeroporto di Punta Raisi; non si spenda per esso più una lira, perché sarebbero soldi sprecati, e si guardi seriamente alla possibilità di creare un nuovo aeroporto degno della città di Palermo e capace di rispondere veramente alle esigenze del traffico internazionale! La città di Palermo, per la posizione geografica che occupa nel centro del Mediterraneo, merita di possedere un vero grande aeroporto che risponda alle crescenti esigenze del trasporto aereo.

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

**MARCHESI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, la tabella n. 9 del bilancio dello Stato, che contiene, oltre la previsione del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, il bilancio della gestione governativa della navigazione sui laghi e dell'amministrazione delle ferrovie dello Stato, è stata oggetto di attento esame nel novembre e nel dicembre scorsi in seno alla X Commissione permanente di questa Camera e ha già visto in quella sede particolarmente impegnato il nostro gruppo.

Il ministro Jervolino, non avendo potuto partecipare che alla seduta conclusiva, si riservò di leggere attentamente gli interventi per dare ad ognuno, come egli disse, una esauriente risposta in aula. Le recenti vicende politiche non consentono al senatore Jervolino di dare seguito all'impegno assunto, ma a noi pare che il nuovo ministro non possa ritenersi esonerato dal fare ciò che il suo predecessore aveva promesso, anche in considerazione della continuità che questo Governo ha dichiarato di voler realizzare rispetto al precedente.

Il dato del documento al nostro esame che ha suscitato il maggiore scalpore nell'opinione

pubblica e che ha offerto l'occasione per una ennesima campagna denigratoria contro le gestioni di Stato in genere e contro quella delle ferrovie in particolare, è quello indicativo del deficit dell'amministrazione delle ferrovie di Stato, deficit che sale a 222 miliardi e 240 milioni di lire, con un aumento di 131 miliardi e 313 milioni rispetto all'originaria previsione relativa al 1965. Si tratta in verità di un aumento cospicuo, anche se va precisato che una parte considerevole di esso è solo apparente, poiché l'originaria previsione di entrata del 1965 concernente i profitti del traffico, rivelatasi eccessivamente ottimistica, è stata portata da 412 a 388 miliardi, con una riduzione di 24 miliardi e poiché quest'anno sono stati accreditati all'azienda, sul Tesoro, 29 miliardi e 500 milioni in meno per oneri extraziendali, mancando ancora una legge sostitutiva o di proroga della legge 29 novembre 1962, n. 1688, la cui efficacia, come è noto, cesserà il 30 giugno prossimo, e cioè a metà dell'esercizio.

Questo ridimensionamento però non ci induce assolutamente a nascondere la gravità della situazione in cui versa l'azienda ferroviaria e a non considerarla con un senso di profonda preoccupazione.

Ciò che avvenne nel consiglio di amministrazione delle ferrovie mesi or sono, proprio quando si discusse il bilancio di cui stiamo parlando, non può lasciare tranquilli. Serpeggia ovunque uno stato di disagio. I consiglieri di amministrazione che si opposero alla riduzione della spesa per le manutenzioni ed i rinnovi, e furono credo la maggioranza, compirono il loro dovere di tecnici e di uomini responsabili, ed è importante e sintomatico che con essi solidarizzasse anche un sottosegretario di Stato. La pretesa del Tesoro era assurda: non è con la falciatura di 27 miliardi in un capitolo della spesa relativo a problemi vitali per l'esercizio e la sicurezza, che si risolve il problema del pareggio. La cosa più grave è che quella pretesa, che è prevalsa sul parere difforme del consiglio di amministrazione, è indice di tutta una mentalità, che lascia poche speranze in un migliore futuro.

La situazione dell'azienda ferroviaria non è rosea. La stessa previsione di quest'anno relativa agli introiti dell'esercizio, pur essendo stata ridotta di 24 miliardi rispetto a quella dell'anno precedente, supera ancora di 34 miliardi gli introiti accertati per il 1965. La nota di variazione al bilancio del passato esercizio, esaminata qualche settimana fa dalla X Commissione, metteva infatti in evidenza una minore entrata di 58 miliardi.

Ripeto che questa situazione preoccupa anche noi, ma non condividiamo l'interessato allarme di chi ne trae spunto per un attacco alla gestione di Stato e per dimostrare che solo l'iniziativa privata può dare la garanzia di una gestione economica. Per giudicare della obiettività di alcuni giudizi, che abbiamo visto espressi non solo sulla stampa quotidiana ma anche su alcune riviste specializzate, basterà dire che nessuno di coloro i quali hanno mostrato di scandalizzarsi per il *deficit* dell'amministrazione finanziaria, ha detto o scritto una sola parola di commento sulle sovvenzioni e i sussidi che lo Stato elargisce alle società private titolari di concessioni ferroviarie. *24 Ore*, che dedica giustamente ai trasporti pagine intere e che, meno giustamente, delle ferrovie dello Stato fa dire ai suoi collaboratori tutto il male possibile, delle ferrovie concesse o non parla o parla con estremo riguardo. Eppure sono note a tutti le condizioni di assoluto abbandono in cui versano le ferrovie concesse. Ebbene, la spesa che lo Stato sostiene per queste linee cresce ogni anno di più senza che nessuno se ne preoccupi.

In forza delle leggi vigenti, le società beneficiano spesso di aumenti gradualmente e automatici. Alla fine di ogni esercizio ci troviamo immancabilmente di fronte a variazioni in aumento rispetto ai preventivi. Nel 1965 furono stanziati 17 miliardi per sovvenzioni e 5 miliardi e 275 milioni per sussidi integrativi di esercizio: complessivamente 22 miliardi e 275 milioni. La previsione di questo anno eleva a 18 miliardi e mezzo le sovvenzioni e a 5 miliardi e 775 milioni i sussidi integrativi di esercizio, per un totale di 24 miliardi e 275 milioni: 2 miliardi in più dell'anno scorso. Però i contributi che lo Stato dovrà effettivamente pagare alle società superano di alcuni miliardi, 6 o 7 all'incirca, le somme messe a bilancio se è vero — ed io ritengo sia vero — quanto ci è stato riferito, e cioè che con la variazione in aumento di 3 miliardi e 100 milioni, comprensivi di sovvenzioni e sussidi, sul bilancio dell'ultimo esercizio si è coperta solo una quota-parte del credito suppletivo effettivamente maturato dalle società nei confronti dello Stato. Il Tesoro paga quindi alle società concessionarie, a fondo perduto, oltre 30 miliardi all'anno. La rete concessa è poco più di un quarto della rete statale e offre agli utenti i servizi che tutti sanno e di cui è persino superfluo parlare.

Le recriminazioni, gli allarmi, dunque, di certi ambienti sono a senso unico. Come ho già detto, mirano all'obiettivo di creare e di

diffondere un senso di diffidenza e di ostilità verso le aziende pubbliche. A questo fine si travisano fatti, si celano responsabilità, si accusa lo Stato di debolezza verso i propri collaboratori e verso le organizzazioni sindacali appena lo Stato riconosce — e non accade spesso — la legittimità di certe rivendicazioni. Io non mi occuperei di queste cose se l'esperienza non insegnasse che questa tattica allarmistica spesso fa presa in alcuni strati dell'opinione pubblica, e anche in alcuni uomini politici, i quali poi determinano le loro azioni o le loro reazioni a certi fatti sociali in base a convincimenti maturatisi sotto pressioni psicologiche di questo tipo, pressioni che si esercitano con la stampa, con convegni, con tavole rotonde e di cui si fanno spesso portavoce anche la radio e la televisione.

L'onorevole Scalfaro l'altro ieri in Commissione ricordava la campagna denigratoria che si è fatta e che tuttora si sta facendo contro la categoria dei ferrovieri. Devo esprimere la mia soddisfazione per il fatto che, a solo un mese dall'assunzione della responsabilità del dicastero dei trasporti, l'onorevole Scalfaro abbia potuto definire iniqua quella campagna. Le nostre preoccupazioni circa lo stato dell'azienda ferroviaria muovono, più che dalle cifre del disavanzo, dalla constatazione delle difficoltà, oggettive e di ordine soggettivo, che ostacolano la sua rinascita.

Si sono in questi anni gradualmente venute stabilendo nel settore dei trasporti posizioni che oggi non è più tanto facile correggere, se non a patto di intraprendere una azione coraggiosa e tenace che arresti certe tendenze e riduca alle giuste dimensioni ciò che è uscito dai limiti di un ordinato sviluppo.

Le valutazioni previsionali dei prodotti del traffico delle ferrovie dello Stato per il 1966 sono riferite a poco più di 29 miliardi di viaggiatori-chilometro e a poco più di 15 miliardi di tonnellate-chilometro di merci. È un traguardo oltre il quale, se non mi sbaglio, finora non si è mai andati e del quale mi pare assai problematico, anche in un prossimo futuro, un sensibile superamento, se non mutano le condizioni ambientali dietro la spinta di nuovi indirizzi politici.

Ebbene, questo impegno espresso in quantità di viaggiatori e di tonnellate di merci da trasportare è molto al di sotto della effettiva potenzialità del sistema ferroviario italiano.

Qual è in Italia la situazione del mercato dei trasporti di superficie? Il 71 per cento del traffico, sia delle persone sia delle merci, si svolge su strada. L'autotrasporto merci, capillarmente diffuso, dispone di 570 mila auto-

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

carri, 56 mila rimorchi, 262 mila motocarri, il tutto diviso tra 567 mila ditte del cosiddetto « conto proprio » e 135.500 ditte del « conto terzi ». Le 10 mila autolinee ordinarie del servizio viaggiatori, gestite da 1.660 imprese concessionarie, si estendono su una rete di 531 mila chilometri e dispongono di un parco di 18.500 automezzi. Ad esse si aggiungono 530 autolinee turistiche, con una rete di 112.800 chilometri, e 138 linee internazionali, con una rete di circa 24.100 chilometri. Il parco automobilistico italiano ha registrato in pochi anni un aumento vertiginoso passando, con un balzo del 772 per cento, da 681 mila unità nel 1951, a 5.251.600 unità nel 1964.

L'autotrasporto industriale, sia per merci sia per viaggiatori, ha attraversato in questo dopoguerra un lungo periodo di autentica euforia, favorito dai grandi ritardi della ricostruzione ferroviaria e dalle incertezze che ne hanno contrassegnato le fasi successive. Negli ultimi anni si è avuta anche in questo settore una certa battuta d'arresto, in parte dovuta alla crisi e in parte all'espandersi della motorizzazione privata. Oggi, anche se il fenomeno recessivo non si è del tutto riassorbito, i segni della ripresa sono già evidenti.

Facendo leva su questo limitato periodo di difficoltà, le grosse imprese di trasporto, validamente sorrette dal ramo industriale meccanico interessato, chiedono oggi provvidenze che dovrebbero o compensarle dei diminuiti profitti o rendere più redditizi i servizi da esse in atto espletati. Vengono così sollecitate le note riforme del codice della strada e si insiste per la rimozione di alcuni limiti alle concessioni, come per esempio di quello relativo ad autolinee lungo percorsi autostradali paralleli alla ferrovia, suggerito a suo tempo al Governo dallo stesso Parlamento.

Ci troviamo di fronte al reale pericolo che la confusione dilaghi ancora di più. Ogni provvedimento che si adotti senza tener conto di tutte le conseguenze che ne possano derivare, aggrava i problemi e ne crea di nuovi. A mano a mano che il tempo passa, esplodono le contraddizioni che son venute maturandosi nel corso di questi anni come effetto di quel libero gioco delle forze economiche al quale si è lasciato tanto spazio in un campo di cui la cura preminente avrebbe dovuto rimanere costantemente affidata alla responsabilità dei pubblici poteri.

Si pensi al divario verificatosi tra l'incremento della motorizzazione e lo sviluppo della rete stradale. La viabilità minore ha subito variazioni quasi insensibili, soprattutto se rapportate all'aumento della circolazione

veicolare. Deteniamo da anni l'ultimo posto nella graduatoria europea delle densità stradali: 73 chilometri ogni cento chilometri quadrati. Abbiamo le autostrade, ma ci mancano le strade. Dal 1951 al 1964 il parco automobilistico, come abbiamo visto, è aumentato di circa otto volte, ma a questo aumento ha corrisposto un'impennata spaventosa della curva degli incidenti stradali. Nel 1952 si ebbero 94.810 incidenti, 4.266 morti e 72.513 feriti; nel 1964 si ebbero 329.844 incidenti, 9.694 morti e 232.817 feriti.

FABBRI FRANCESCO, *Relatore*. Nel 1965 gli incidenti stradali sono però diminuiti rispetto al 1964.

MARCHESI. Non ho i dati del 1965. Può anche darsi. Ma questo non cambia nulla.

La vita delle città, soprattutto delle grosse città, diventa ogni giorno più angosciata. Per percorrere distanze anche relativamente brevi si impiegano ore intere e si fa sempre più difficile ed irta di pericoli perfino la circolazione pedonale. Uno studio fatto dallo A.C.I. di Roma ci fa sapere che un automobilista romano perde in media dalle 500 alle 600 ore all'anno nelle attese cui è costretto dagli ingorghi del traffico.

Data la scarsa velocità commerciale realizzabile e l'enorme uso dei veicoli, le imprese municipalizzate e provincializzate che esercitano il trasporto delle persone nelle grandi e medie città vedono ogni anno appesantirsi i loro bilanci. Si parla di passività globali che, in meno di cinque anni, sarebbero salite da 16 a 150 miliardi. Questi sono gli effetti della politica dei trasporti fatta dai nostri governi. Nelle strade il traffico si aggroviglia, si rendono sempre più difficili gli spostamenti ma la motorizzazione continua ad essere favorita in tutti i modi, a danno del mezzo ferroviario che in fondo, date le particolari condizioni della nostra viabilità, rappresenta oggi in Italia il mezzo di locomozione più sicuro.

Avviene così che la potenzialità del sistema ferroviario venga utilizzata solo parzialmente, e, poiché le spese fisse delle ferrovie sono assai elevate, i costi aumentano in progressione con la potenzialità inutilizzata e le passività si fanno sempre più vistose.

Si dice che questo è il risultato delle libere scelte degli utenti; ma uno Stato moderno ha il dovere di orientare e ove occorra di condizionare le scelte degli utenti; quando si tratta di servizi istituiti e gestiti nell'interesse generale e quando ragioni di ordine pubblico lo richiedano.

Ci si può domandare se il mezzo ferroviario sia tramontato sul piano tecnico. È una domanda che molti si sono posta e a cui sono state date risposte disparate. Quello che avviene in diversi paesi che hanno già vissuto l'esperienza che noi stiamo ancora vivendo, e che credettero ad un certo momento di poter considerare le ferrovie come un mezzo di trasporto superato, deve farci riflettere.

Si parla in questi tempi, e non a caso, di una riscoperta delle ferrovie nel mondo. La loro funzione viene rivalutata e in ordine al loro potenziamento si affrontano, con piani di lunga prospettiva, complessi problemi di cibernetica, automazione, ingegneria ferroviaria, e così via. Sono notizie che ci vengono dagli Stati Uniti, dal Giappone, dalla Gran Bretagna e da altri paesi. Del resto, anche nei paesi europei, le ferrovie assolvono ancora compiti importantissimi. In Francia il 60 per cento delle merci viaggia per ferrovia, nella Germania federale il 43 per cento, nella Gran Bretagna il 42 per cento, in Jugoslavia il 74 per cento, fino ad arrivare alla punta massima della Polonia, in cui il 97 per cento delle merci viaggia per strada ferrata. Solo in Italia la percentuale scende a 28 per cento. Poiché questo è l'effetto di una politica e di un piano ben preordinato dai nostri governi, perché meravigliarsi del *deficit* ferroviario? Lo si è voluto: e le sue cifre diventeranno sempre più imponenti se non si prenderanno tempestivamente misure adeguate per rimettere un po' di ordine in questo squilibratissimo settore.

Ma non vi è alcun sintomo sicuro che il Governo voglia cambiare rotta. Spesso ci si trova di fronte a posizioni contraddittorie che vengono assunte da membri del Governo e da uomini dello stesso partito. L'onorevole Pieraccini, nel suo programma, imposta la questione dei trasporti in modo diverso dall'onorevole Nenni nel documento conclusivo che egli ha redatto a nome del comitato di studio per la riforma dell'azienda ferroviaria. La cospicuità degli investimenti autostradali previsti nel programma quinquennale contraddice nella sostanza all'esigenza sostenuta dall'onorevole Nenni di promuovere una diversa ripartizione dei traffici tra strada e rotaia e di orientare verso la ferrovia i trasporti di massa e quelli pesanti o a lunga distanza.

Lo stesso ministro Jervolino ha espresso serie riserve in Commissione sulla politica autostradale del Governo, denunciandone gli effetti deleteri sui traffici ferroviari. Egli ha portato l'esempio della linea Roma-Napoli,

dove i treni viaggiano ormai quasi vuoti perché tutti preferiscono viaggiare con mezzi propri servendosi dell'autostrada.

Sono ormai circa vent'anni che in questa Assemblea e soprattutto nella Commissione competente si parla del coordinamento dei trasporti, ma nel piano quinquennale il problema non viene neppure affrontato. Il coordinamento presuppone una volontà politica della quale, per quanto ne so, non si trova sino ad oggi traccia in alcun documento del nostro Governo.

Concordo con quanto diceva l'altro giorno in Commissione l'onorevole ministro e cioè che l'istituzione in seno al Ministero dei trasporti di una direzione per gli affari generali e il coordinamento potrebbe diventare un ostacolo burocratico e un organismo ritardatore, se non vi fosse una volontà ordinatrice e se non si procedesse sulla base di precise determinazioni. Lo stesso consiglio superiore dei trasporti mancherà alla sua funzione qualora dovesse tradursi in una adunata di alti burocrati che già adesso hanno infinite occasioni di incontrarsi e di scambiarsi pareri.

Il coordinamento deve essere programmato dal Consiglio dei ministri e avere come protagonista la persona politica più eminente del settore, il ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, responsabile davanti al Parlamento, dotato dei poteri necessari e con una competenza estesa a tutte le branche di attività non solo tecnicamente ma anche economicamente omogenee.

Ma il coordinamento richiede fra l'altro la determinazione del ruolo che spetta alla azienda ferroviaria, la quale è la più grande azienda di Stato esistente attualmente nel nostro paese per consistenza patrimoniale, per numero di dipendenti, per il complesso di investimenti che effettua. Per fare una politica ferroviaria seria bisogna darsi un programma e perseguirlo con tenacia. Non basta proporsi di spendere 1.250 miliardi in cinque anni, ma occorre essere convinti dell'utilità della spesa che si impegna, verificarne la sufficienza con riferimento anche alle prevedibili necessità del domani e, fatta una scelta, valutare l'opportunità di altre spese che, nell'ambito degli investimenti limitati che la nostra economia consente, possano rappresentare doppiioni non utili o costituire incentivi capaci di deviare le preferenze degli utenti, preferenze che non sempre sono le più giuste dal punto di vista sociale.

Le conclusioni della commissione Saraceno-Longo-Onida, che furono alla base del pia-

no decennale approvato con la legge n. 211 del 1962, devono a nostro avviso essere aggiornate. Si deve tenere conto di molte cose nuove che l'esperienza di questi quattro anni ci ha messo dinnanzi. Si rende per esempio necessaria una rettifica dei tracciati, che permetta di realizzare velocità commerciali elevate e di stabilire rapidi collegamenti. A questo scopo, e anche per liberare la strada dalla servitù ferroviaria, bisognerà dare il massimo impulso all'eliminazione dei passaggi a livello. Ciò comporterà l'adeguamento finanziario del piano decennale alle nuove occorrenze. I mezzi programmi, a nostro giudizio, non hanno senso: producono le mezze soluzioni, che sono il più delle volte peggio che niente.

Ecco perché noi diciamo che bisogna preliminarmente stabilire, senza ambiguità, quello che si vuole realmente fare. Definito il piano, si conformeranno poi ad esso gli sforzi ed i mezzi per attuarlo. La riforma della azienda ferroviaria (se la si vuole) deve poggiare principalmente su questo impegno dello Stato.

Una domanda sto ponendo a me stesso da quando il problema della riforma è diventato veramente di attualità, e cioè se la « destatalizzazione » dell'amministrazione delle ferrovie dello Stato, ossia la sua trasformazione da organo dello Stato in ente pubblico, sia davvero una *conditio sine qua non* per procedere alla riforma stessa, almeno nel senso e nei limiti indicati dai documenti interlocutori e soprattutto dalla relazione conclusiva del comitato presieduto dall'onorevole Nenni.

È proprio necessaria, indispensabile, la trasformazione dell'azienda in ente pubblico per adeguarne la struttura e i servizi allo sviluppo economico e sociale del paese, per migliorare l'efficienza e la produttività di questi servizi e per pervenire al risanamento finanziario ed economico della gestione?

Questi infatti sarebbero esattamente gli scopi della riforma fissati dal primo articolo dello schema di disegno di legge delega pubblicato dalla stampa qualche mese fa. Non si possono raggiungere questi scopi senza incidere sulla fisionomia giuridica dell'azienda? Una più larga autonomia aziendale, una caratterizzazione meno burocratica dell'ordinamento, una maggiore speditezza di procedure, una decentralizzazione di competenze, il riconoscimento della specialità delle funzioni del personale e delle responsabilità connesse, ai fini del riassetto retributivo, sono tutte cose realizzabili senza che occorra alcuna modifica istituzionale.

Quanto all'autonomia basterebbe, a mio parere, almeno per il momento, ritornare, *mutantis mutandis*, a quella autonomia di cui l'amministrazione godeva originariamente, in base alla legge organica del 1907. Una trasformazione della figura giuridica della azienda ha senso soltanto se da questa trasformazione si vogliono far derivare, subito o in prospettiva, certe conseguenze di natura logica in base al diritto positivo vigente e alla dottrina che intorno a tali istituti si è venuta formando.

Non a caso le più aspre censure della stampa confindustriale riguardano l'articolo 3 dello schema di delega con cui (derogando ai principi elaborati dalla giurisprudenza e dalla dottrina) si tenderebbe ad evitare, almeno per ora, alcuni effetti della « destatalizzazione » mediante una riserva di legge che investirebbe gli elementi principali del trattamento economico e giuridico del personale.

Il professore Del Visco, in quattro articoli consecutivi apparsi su *24 Ore*, si è occupato a fondo di questo problema ed è arrivato a conclusioni chiarissime. Riferisco qui le sue parole: « La riforma ferroviaria ha senso se, contrariamente al progetto di legge delega, lascia un margine sufficiente per ridimensionare l'occupazione e se impone di sfruttare gli investimenti in funzione della produttività. Sappiamo bene che queste operazioni costano sacrifici umani gravissimi. La collettività ha il dovere di preoccuparsene predisponendo schemi di intervento, sia sul piano della pensione, sia sul piano dell'occupazione ». E poi: « L'abilità con la quale verrà contrattato con il sindacato un margine di manovra sul livello di occupazione, è la grande incognita politica del momento ».

I sindacati, nella loro autonomia, decideranno l'atteggiamento da assumere contro questa minaccia che incombe indifferenziatamente su tutti i 200 mila lavoratori delle ferrovie. Noi del gruppo comunista dichiariamo fin da ora che, al momento opportuno, saremo oltremodo vigilanti affinché non si contrabbandino formule che possano rappresentare un pericolo per la stabilità di impiego dei ferrovieri o per quello stato giuridico che essi hanno conquistato a prezzo di dure lotte sindacali. Proprio in questi giorni nel compartimento di Venezia si licenziano decine di lavoratori degli appalti ferroviari e lo si fa con disinvoltura poiché questi lavoratori non hanno, purtroppo, ancora alcuno stato giuridico che li difenda. Le chiedo, onorevole ministro, (ed evito così di farne una formale interrogazione) di assicurarci in que-

sta sede che ordinerà la sospensione di tali licenziamenti, quanto mai inopportuni in un momento di così difficile stretta dell'occupazione operaia.

Noi non siamo per una riforma che sotto la specie di garantire una maggiore autonomia dell'azienda sottragga al Parlamento quasi tutte le possibilità di intervento e di controllo. Siamo invece per una riforma che dischiuda una prospettiva nuova alle ferrovie dello Stato e dia loro i poteri e i mezzi sufficienti per migliorare le loro strutture e per rendere più efficienti i loro servizi, nell'interesse del paese.

Al riordinamento strutturale dell'azienda — che potrà lasciarne inalterata la forma giuridica — dovrà corrispondere una politica dei trasporti atta a facilitarne lo sviluppo.

Con la riforma ferroviaria dovranno essere decisi: il destino delle ferrovie concesse; la disciplina delle autolinee in concessione; la disciplina dell'autotrasporto merci; i rapporti del settore con il M.E.C. e con i paesi terzi. Sono problemi alquanto gravi e impegnativi, la cui soluzione non può essere però dilazionata. Il ritardo di questi anni ha già compromesso molte cose. Il dilemma è ora: o questi problemi si affrontano con consapevolezza e con coraggio in una visione di insieme, o si continuerà ad andare verso il caos.

In Commissione, oltre alla reintegrazione della somma defalcata dalla spesa per le manutenzioni e i rimborsi, chiedemmo al Governo di assumere per tutto il 1966 alcuni impegni per impedire un ulteriore deterioramento della situazione. Le ripeto le nostre proposte, signor ministro: 1) fino al 31 dicembre 1966 nessuna nuova concessione sia accordata per servizi di autolinea paralleli a tratti ferroviari; 2) in particolare, non sia accordata alcuna concessione su percorsi autostradali; 3) nessun contributo nuovo a carico dell'erario venga disposto a favore di concessionari; 4) si inizi una revisione delle concessioni vigenti di autolinee, al fine di revocare, alle rispettive scadenze annuali, quelle che non abbiano ragione di sussistere per la presenza di una ferrovia parallela; 5) nel settore dell'autotrasporto merci venga mantenuto per tutto il 1966 il più rigoroso *status quo*; 6) sia disposta la più severa repressione di ogni abuso consistente nell'illecita destinazione a trasporti in conto terzi di automezzi autorizzati al trasporto in conto proprio. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

GATTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, desidero esporre alla Camera alcune considerazioni sul capitolo dei trasporti e, in primo luogo, desidero avanzare una critica per la mancata soluzione dei gravi e urgenti problemi del personale ferroviario.

Or è più di un anno ebbi occasione di intervenire in favore dei ferrovieri: le questioni sono rimaste tali e quali, aggravate dal tempo trascorso, aggravate anche da una politica aziendale illiberale di coartazione della libera espressione del sindacato e dell'esercizio dei diritti sindacali dei lavoratori. L'azienda e il Governo, anziché sollecitare la collaborazione dei sindacati, hanno condotto una ulteriore offesa al diritto di sciopero. Basti per tutto ricordare la circolare che stabilisce la trattenuta di una giornata di paga anche per pochi minuti di sciopero. Si sostiene che vi è una norma amministrativa che lo impone. La verità è che si tratta di una volontà politica, perché quando una norma è assurda la si può cambiare, e tale norma è assurda e sleale. Comunque, vorrei pregare l'onorevole ministro di esprimere il suo parere sulle iniziative tendenti a correggerla.

Vi sono poi state forme di pressione ancora più gravi, sia pure nel passato, come le centinaia di denunce all'autorità giudiziaria nei confronti di ferrovieri scioperanti. Ferrovieri e Governo sono divenuti i simboli del contrasto tra esigenze reali e volontà di coartarle; della giustezza delle aspirazioni dei lavoratori, gli uni, e dell'assurda pretesa di imporre la politica dei redditi, l'altro.

Sono tre anni che il Parlamento e il paese sono spettatori non indifferenti di questa vertenza. Abbiamo il diritto di sapere se finalmente si vogliono accogliere le rivendicazioni dei ferrovieri. Si fanno tanti discorsi sulla qualificazione e sul rendimento del lavoro: ma i ferrovieri reclamano di essere retribuiti per il lavoro effettivamente compiuto, per il ruolo effettivamente svolto nella produzione, e si risponde con rinvii, con rifiuti di fatto e con le prediche dell'onorevole Preti e dell'onorevole La Malfa.

Si ignora, inoltre, che i ferrovieri, per effetto dell'aumento del costo della vita non coperto dal difettoso funzionamento della scala mobile, hanno visto decurtare di circa il 10 per cento i loro stipendi; si ignora che l'aumentato traffico è stato fronteggiato con il maggior lavoro non retribuito o insufficientemente retribuito dei ferrovieri; si ignora che vi sono ferrovieri del personale viaggiante,

cui sono stati aggravati gli orari di lavoro, che non fruiscono normalmente dei riposi.

L'onorevole Preti ha sostenuto, e l'onorevole Nenni — che fu e credo rimanga una sorta di superministro per questo settore — ha avallato, che i ferrovieri sono ben pagati, sono anzi fra i lavoratori meglio retribuiti. Non è vero. Non so se siano ben retribuiti i massimi dirigenti; e aggiungo che, se lo fossero, nell'interesse di una politica aziendale di espansione del trasporto pubblico, non me ne dorrei. Non sono dell'opinione che lo Stato debba avere funzionari scadenti e mal pagati. Ritengo che, nell'interesse di tutti, debbano essere ben pagati ed ottimi, solerti, moderni, preparati. Ma quel che so con certezza è che i ferrovieri non sono pagati secondo i loro meriti e secondo i loro bisogni, secondo il lavoro da ognuno di essi specificamente svolto e secondo la loro preparazione professionale, che nessuno può porre in dubbio ed ella, onorevole ministro, meno di tutti — io credo — dovrebbe mettere in dubbio.

Le tabelle parlano chiaro e più chiaramente ancora le busta paga. Ne conosco tante. Mi sia consentita una digressione personale: conosco ad esempio la busta paga, modesta, di mio fratello, solerte e appassionato del proprio lavoro di operaio elettricista delle ferrovie. Si può dire che 83 mila lire circa per un manovale ferroviere siano tante? E la lunga scala delle tabelle paga è fatta di piccoli, modesti pioli; e tanti bisogna salirne per arrivare a stipendi decenti, in qualche modo commisurati al bisogno, ma mai al merito, certo più grande.

Ma una parola bisogna pur dirla per quelli che si possono definire i paria delle ferrovie, dei quali ha parlato poc'anzi il collega Marchesi, cioè dei lavoratori dipendenti dalle ditte appaltatrici. Questi lavoratori, che hanno pagato già alla politica aziendale un duro prezzo di licenziamenti, ai quali si minaccia di aggiungere nuovi licenziamenti (in merito ai quali sarebbe necessaria una sua parola, onorevole ministro, che fosse rasserenante), sono ingiustamente sfruttati, tenuti fuori dell'azienda con loro grave danno morale, messi in mano a veri e propri intermediari di manodopera, spesso esosi e rozzi, fruiscono di un trattamento economico ed assistenziale che non trova alcuna giustificazione. Pur prestando un uguale lavoro, percepiscono una paga che per i manovali è di 11 mila lire inferiore rispetto a quella dei loro colleghi inquadrati nell'azienda ferroviaria. Sono trattati in modo inumano, questi lavoratori, mentre ogni abuso è consentito

agli appaltatori, nei cui confronti i comparimenti non muovono un dito, per cui si può affermare che in tutto il settore degli appalti, salvo qualche lodevole eccezione, si è intensificato lo sfruttamento e anche l'abuso a danno delle ferrovie. In qualche caso, come quello di una nota ditta appaltatrice di Reggio Calabria, la situazione è al limite dello scandalo.

Ma il Governo ha pronta una giustificazione al suo comportamento. La sentiamo ripetere da anni, con insistenza, solertemente ripresa dai fogli fiancheggiatori del Governo, dilatata dai fogli che sostengono i nemici naturali del trasporto pubblico: e tale giustificazione è il bilancio. La colpa è del bilancio, il bilancio è in *deficit*; il passo è poi breve: i ferrovieri hanno la colpa del *deficit* del bilancio.

Vediamolo questo bilancio, ma in connessione con tutti i fattori che concorrono a farlo, in primo luogo con gli indirizzi produttivi dell'azienda, cioè in connessione con la intera politica dei trasporti. Visto da quest'angolo visuale, il bilancio è illuminante delle gravi responsabilità che non certo ai ferrovieri fanno capo. Allora si vedrà che le responsabilità vanno imputate ai capi e in gran parte al Governo, ai governi che si sono succeduti nell'arco di tanti anni. Il *deficit* denunciato nella misura di 222 miliardi — in che conto si può tenere questa cifra lascio a lei dire, onorevole ministro — è un sintomo della grande crisi dell'assetto dei trasporti nel nostro paese, e non delle ferrovie soltanto; crisi le cui conseguenze attraverso il bilancio delle ferrovie si trasferiscono sulle spalle della collettività.

Formalmente il *deficit* delle ferrovie è aumentato di 131 miliardi rispetto al 1965. Ora, di questi 131 miliardi solo una parte, 57 miliardi e 500 milioni, è dovuta all'espansione della spesa per il personale, per il congelamento, le pensioni, la scala mobile e trascurabili modifiche delle competenze accessorie. Nonostante questo i ferrovieri, ripeto, dal 1963 non hanno più percepito alcun miglioramento. Sull'aumento del *deficit* hanno inciso: 29 miliardi e 500 milioni dovuti al dimezzamento di rimborsi da parte del Tesoro degli oneri extra-aziendali, per i trasporti gratuiti e a tariffa ridotta e per l'esercizio di linee a scarso traffico, che nel 1965 erano iscritti nel bilancio per 59 miliardi; 14 miliardi di maggiori oneri passivi derivanti dall'accumulazione degli interessi per l'esecuzione del piano decennale e che assurdamente gravano sull'azienda, a differenza di quanto avviene per i finanziamenti

concessi alle ferrovie private e per le anticipazioni della Cassa depositi e prestiti a copertura dei disavanzi di gestione degli esercizi dal 1962 al 1964; infine 24 miliardi di minori introiti.

Onorevole ministro, è da quest'ultimo dato che bisogna approfondire il discorso, essendo gli altri dati, per quanto significativi, vere e proprie figure contabili di relativa concretezza, in quanto riferite a criteri più generali di stesura e di manovra dell'intero bilancio dello Stato. Ma il dato relativo ai minori introiti per 24 miliardi è indiscutibile e nessun accorgimento contabile lo può cancellare.

E allora perché si verifica questo risultato aziendale? È un risultato ineluttabile? No, onorevole ministro, a mio parere. Evidentemente il superamento della congiuntura può consentire un recupero, forse già in atto; ma il problema messo a nudo è ormai quello della struttura del traffico ferroviario, del rapporto fra trasporto pubblico e privato, fra rotaia e strada, cioè quello della politica dei trasporti in tutte le sue componenti.

Spesso quando si parla del bilancio delle ferrovie dello Stato, quando soprattutto il tema è trattato da ben interessata stampa, e a volte da stampa soltanto in cerca di argomenti ad effetto, il termine di paragone è il traffico passeggeri. Note sono in proposito le polemiche sulle concessioni gratuite e a tariffa ridotta per alcune categorie, polemiche per altro non sempre completamente infondate; ma il vero punto di crisi delle ferrovie dello Stato è rappresentato dal trasporto merci, che è poi quello più redditizio per l'esercizio ferroviario, mentre quello viaggiatori è il più povero. Ebbene, l'Italia è il paese che nel confronto circa la composizione del traffico ferroviario con la Germania occidentale e la Francia, cioè con i due paesi che gravitano nella stessa area politica ed economica, oltre che geografica, ha la posizione meno favorevole. Infatti, mentre, in rapporto al traffico globale (cioè viaggiatore-chilometro più tonnellata-chilometro) le ferrovie francesi, con il dato di 370 unità viaggiatori e 630 unità merci, hanno un traffico decisamente vicino all'ottimo, e quelle della Germania occidentale, con il dato di 445 viaggiatori e 555 merci, abbastanza equilibrato, le ferrovie dello Stato italiano, con il dato di 645 unità viaggiatori e 355 unità merci, manifestano una vera distorsione della composizione del traffico, nella quale distorsione il punto di debolezza è chiaramente in-

dividuato nel traffico merci. Ed è in questa distorsione, e nella eliminazione delle sue cause remote, politiche ed economiche, che vanno ricercati i rimedi.

Per formarsi un'idea di che cosa significhi tutto ciò per il bilancio delle ferrovie dello Stato basterebbe considerare che se la struttura del nostro traffico ferroviario si avvicinasse a quella della Germania occidentale ciò comporterebbe un maggiore introito di circa 170 miliardi l'anno. La crisi delle ferrovie dello Stato è quindi dovuta alla mancata espansione dei ricavi e non all'espansione dei costi. Essa perciò va risolta portando la politica ferroviaria a livello più alto, e non con una politica malthusiana di progressivo ridimensionamento che potrebbe dare anche l'illusione di un momentaneo alleggerimento di costi, ma che a lungo andare scaricherebbe in termini sociali ed economici la crisi dell'intera politica dei trasporti sulle spalle della collettività.

Ancora una volta intendo perciò sottolineare che la crisi non è particolarmente del settore ferroviario, anche se in questo settore è più appariscente in quanto su di esso gravano per riflesso le difficoltà di tutto il sistema dei trasporti. La crisi è una conseguenza delle scelte operate dall'azienda ferroviaria e dal Governo, in materia di politica ferroviaria, e dal Governo in materia di politica dei trasporti in generale; la scarsa capacità dimostrata dalle ferrovie italiane a partecipare al forte aumento del traffico complessivo verificatosi soprattutto in quest'ultimo decennio non è in effetti un indice del cuperamento della ferrovia, come da più parti si sostiene, bensì il risultato di una politica sbagliata.

L'inadeguatezza del sistema ferroviario ed in generale la politica dei trasporti attuata riducono l'incidenza della ferrovia sul traffico globale. Si aggrava conseguentemente la situazione finanziaria dell'azienda. Si parte quindi da questa diminuita incidenza e dalle crescenti difficoltà di bilancio per sostenere la riduzione delle linee, la compressione degli investimenti, per affermare infine il superamento del sistema ferroviario. Cioè si confondono cause ed effetti della crisi. Certo gli effetti sono chiarissimi. L'analisi dei dati relativi allo sviluppo del traffico dal 1955 al 1963 conferma che il traffico ferroviario si è sviluppato nel complesso con un tasso nettamente inferiore a quello su strada comparabile (se si assume come numero base 100 per il 1955, le ferrovie dello Stato giungono a 120, mentre l'autotrasporto giunge a 170, con una

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

differenza a vantaggio di quest'ultimo di 50 punti).

Ma il confronto del traffico merci (con i numeri indici: 113 ferrovia e 185 autotrasporto) è ancora più sfavorevole alle ferrovie rispetto al confronto globale, con una differenza di 72 punti a favore dell'autotrasporto.

A questo punto, dicevo, si potrebbe essere indotti a credere che questo squilibrio sia il risultato ineluttabile dello sviluppo della motorizzazione, quasi un prezzo pagato al progresso, una fase di naturale superamento del passaggio dal mezzo di trasporto di ieri a quello di oggi. Ma non è così; è soltanto il segno di una politica assurdamente protesa a favorire oltre i limiti della prudenza interessi privati. Ed il risultato non poteva che essere quello che è stato. Dopo 15 anni di politica a favore dell'autotrasporto, le ferrovie dello Stato, pur mantenendo nel traffico viaggiatori, *grosso modo*, il passo con lo sviluppo economico, in quello merci, che è il più redditizio, hanno registrato una stasi quantitativa ed un regresso qualitativo in quanto si sono viste sottrarre le correnti di traffico più ricche.

La distorsione del traffico italiano è confermata tra l'altro, a smentita di un preteso fatale incombere dell'autotrasporto, dal confronto ancora con la Francia e la Germania occidentale, dove il rapporto del trasporto merci tra ferrovia e strada è rispettivamente di 59 a 30 (11 le idrovie) e 42 a 29 (29 le idrovie) contro quello di 27 a 72 (1 le idrovie) dell'Italia. Cioè, rispetto al totale 100, stanno gli indici per le ferrovie di 59 per la Francia, 42 per la Germania occidentale e di soltanto 27 per l'Italia.

Appare così evidente che la crisi delle ferrovie dello Stato deve essere collegata all'espansione dell'autotrasporto, alla mancanza di una visione unitaria nella politica dei trasporti e di una volontà politica capace di realizzare il coordinamento e l'integrazione dei diversi mezzi di trasporto nonché l'utilizzazione delle innovazioni della tecnica.

Forse in nessun paese l'autotrasporto gode di tanti favori quanto in Italia, con il risultato finale — si badi bene — di determinare il vantaggio di una catena di grossi interessi, ma anche la crisi generale del sistema dei trasporti, per l'elefantiasi e il disordine dello sviluppo e per la mancanza di un efficace volano pubblico regolatore di tutto il sistema.

Un'indagine condotta dall'E.A.M. consente di rilevare un dato sintomatico, e cioè che il traffico merci su strada, per itinerario e composizione merceologica, è identico a quel-

lo delle ferrovie, nei confronti delle quali non esercita una naturale funzione di raccordo e di proiezione capillare, ma una vera e propria sottrazione di produzione, con spreco immediato di risorse e con più serie conseguenze in prospettiva.

Nel nostro paese la legge del 20 giugno 1935 non detta alcuna limitazione all'autotrasporto merci. Nella Germania occidentale, invece, esiste un sistema di autorizzazioni rigide che commisurano l'uso dell'autotrasporto all'effettivo fabbisogno relativamente agli itinerari non serviti dal trasporto pubblico; e il trasporto merci in conto terzi soggiace a precise condizioni, quali l'obbligatorietà del trasporto e la lettera di vettura, il rispetto di una tariffa base e una imposta speciale sul prezzo del trasporto del 7 per cento. Il trasporto in conto proprio è gravato da un'imposta speciale per tonnellata-chilometro.

In Francia, oltre alla rigorosa regolamentazione dell'esercizio dell'autotrasporto merci, il trasporto in conto terzi è sottoposto ad una tassa di 700 nuovi franchi per tonnellata di carico utile al semestre, e quello in conto proprio di cento nuovi franchi per tonnellata.

Alla stregua del settore conto terzi, si è agito in tutta l'estensione del trasporto privato soggiacendo alle pressioni dei monopoli ed attuando una politica di investimenti, in primo luogo nel settore delle autostrade, politica che è stata alla base della esasperazione della motorizzazione e della distorsione della economia del paese. E se le ferrovie di questa politica hanno fatto le spese, ormai avanza la fase nuova in cui la crisi si proietta sugli stessi settori dell'autotrasporto privato, merci e di linea, per effetto della polverizzazione delle aziende.

A questo punto la crisi può avere due sbocchi: nuovo denaro ai privati, soprattutto ai grossi, che ne approfitterebbero per rafforzare il processo di concentrazione, o superamento del sistema delle concessioni e graduale passaggio alla gestione pubblica. Non vi sono dubbi che è quest'ultima la soluzione di interesse pubblico.

D'altronde quello della prevalenza del trasporto pubblico nei confronti del privato è problema che si pone ormai su tutta la dimensione del trasporto — e nelle grandi città nei confronti anche del trasporto individuale — prevalenza da realizzarsi con gli ammodernamenti, la politica tariffaria e le limitazioni fra l'altro di percorrenza e di sosta dei veicoli privati individuali. Si tratta di un processo inevitabile una volta che si è reso evidente a tutti il fatto che l'aumento costante

del traffico urta contro limiti di spazio non facilmente superabili, per cui l'unica soluzione possibile è la disciplina del traffico individuale in funzione delle esigenze del trasporto pubblico. Perciò ferrovia, strada, trasporto extraurbano, trasporto urbano, percorrenze brevi e percorrenze lunghe sono ormai fattori concorrenti di un unico processo che richiede armonizzazione e unità di indirizzi e di scelte politiche.

Evidentemente fattore determinante della politica dei trasporti è la politica di costruzioni stradali, in quanto essa può favorire una scelta anziché un'altra. Allo stato attuale si può dire tranquillamente che la rete stradale italiana è inadeguata alle esigenze di un paese economicamente evoluto. Basti dire che soltanto il 30 per cento della rete è di larghezza compatibile con le indicazioni del C.N.R.

La inadeguatezza del sistema stradale italiano ha conseguenze nefaste dal punto di vista della sicurezza. La mortalità stradale italiana rapportata al traffico è 5 volte quella degli Stati Uniti, 3 volte quella della Gran Bretagna, 2 volte quella del Belgio. Per quanto le statistiche segnano una lieve flessione da qualche anno, il tributo di sangue che paghiamo è troppo alto.

In prospettiva la crisi del sistema stradale è destinata ad aggravarsi. Secondo il rapporto Saraceno, nel 1973 il traffico su strada sarà più che raddoppiato rispetto al 1962, con circa 140 miliardi di veicoli-chilometro. Di questi si calcola che le autostrade ne assorbiranno a quella data 17 miliardi, il che significa che i rimanenti 123 miliardi di veicoli-chilometro graveranno su un sistema stradale sostanzialmente invariato rispetto a quello del 1962, che ne sopportava male la metà.

E che questa situazione è allo stato delle previsioni destinata a permanere, lo dimostrano i dati contenuti nel progetto di piano del ministro Pieraccini, anche se a parole tale documento, come tutti i documenti ufficiali precedenti, propone una razionalizzazione dei trasporti, da ottenere attraverso l'armonizzazione e l'integrazione dei diversi mezzi di trasporto in un unico sistema di traffico. Bastano le cifre. Su 2.380 miliardi di investimenti previsti per il sistema stradale, 850 miliardi sono riservati alle autostrade già progettate e previste e 1.530 miliardi per il complesso delle strade statali e della viabilità minore, cioè per una rete di circa 200 mila chilometri.

Alle ferrovie sono, poi, destinati soltanto 1.250 miliardi, inferiori di 350 miliardi alla stessa richiesta dell'azienda, risultanti dalla previsione degli investimenti del piano decen-

nale delle ferrovie, investimenti che verrebbero concentrati in cinque anni.

Ma come se già non bastasse l'insufficienza di questi investimenti o — meglio — a causa di questi insufficienti investimenti, la previsione di impiego riguarda una rete di circa 6 mila chilometri, cioè un terzo della rete e per di più per l'85 per cento la somma è destinata a opere di riclassamento e adeguamento e per il 15 per cento a opere di reale potenziamento, il che, in effetti, significa, *grosso modo*, lasciare consolidare gli elementi di crisi, tanto più facilmente prevedibili ove si ponga mente al fatto che si tratta di un duplicato di investimenti (strada e rotaia) all'incirca per gli stessi itinerari. Cioè spreco, ancora spreco di risorse. Ancora una volta si elude la scelta fondamentale, che non è tanto — si badi — quella tra rotaia e strada, quanto ormai tra trasporto pubblico e trasporto privato. È la scelta, per tante ragioni, e non soltanto di principio — come spesso si dice — ma anche di fatto, non può non essere a favore del trasporto pubblico: scelta che armonizzi il trasporto su strada alla ferrovia, come integrazione e proiezione, il trasporto extraurbano e il trasporto urbano, e subordini nei grandi centri il trasporto individuale al trasporto pubblico.

D'altronde, il contrario non è più possibile. E ciò sarà evidente, a lungo andare, per il rapporto tra trasporto ferroviario e auto-transporto e tra trasporto extraurbano pubblico e privato; a breve scadenza per quello tra trasporto urbano pubblico e trasporto individuale.

Quest'ultimo fenomeno è ormai evidentissimo, talché siamo ormai al punto che il trasporto individuale mette in crisi (per percorrenze e tariffe) il trasporto pubblico urbano, venendo trascinato nella stessa crisi, e si ripropone con maggior forza il problema della ristrutturazione dei trasporti urbani.

Ma il fenomeno è destinato a porsi, sia pure in termini diversi, anche per le più grandi dimensioni del trasporto. D'altronde il problema è già attuale nei paesi economicamente più avanzati, con la conseguente rivalutazione del mezzo ferroviario, ad esempio negli Stati Uniti d'America, dove si afferma ora che la ferrovia ha battuto sia le strade sia l'aereo sulle percorrenze medie di 500-600 chilometri e si progettano linee più veloci per i passeggeri e per le merci. Negli Stati Uniti d'America la velocità massima delle autostrade è limitata a cento chilometri l'ora (e il problema si porrà anche per noi, ad un certo punto del rapporto veicolo-chilometro,

mentre già oggi la tecnica ferroviaria consente velocità doppie. In Giappone funziona già la linea Tokio-Osaka, la cui velocità è di 200 chilometri orari.

Ma anche nel settore che più immediatamente ci interessa, quello del trasporto merci, la ferrovia viene rivalutata in numerosi paesi per le sue possibilità ineguagliabili di conseguire *standard* di specializzazione, di precisione e di velocità che le strade non consentono. L'aggancio automatico, la teleguida delle locomotive di manovra nei grandi scali, l'automazione delle stazioni di smistamento sono le tappe di uno sviluppo che in alcuni paesi è già in atto. Negli Stati Uniti e nella Unione Sovietica esistono scali di smistamento che assicurano fino ad un movimento di 6 mila-10 mila carri al giorno, grazie proprio all'aggancio automatico, al telecomando per la manovra e all'introduzione dei freni a controllo automatico.

Il problema per il nostro paese è quello di non fare sempre tardi e male quello che va fatto presto e bene; di affrontare con coraggio la crisi dei trasporti e in primo luogo quella delle ferrovie, vincendo la tentazione al ridimensionamento progressivo, affrontando i problemi, che la crisi pone, al più alto livello tecnico e con lungimiranza economica e sociale, cioè andando avanti.

Da questo punto di vista è inaccettabile la conclusione cui perviene il documento Nenni sul risanamento dell'azienda ferroviaria, in quanto, anziché fondarsi sull'esigenza di aumento dei ricavi e quindi di potenziamento e ammodernamento, è posto in termini di compressione dei costi, da realizzarsi col taglio di 5 mila chilometri di linee definite « rami secchi » e con la trasformazione istituzionale dell'azienda. Per quanto, onorevole ministro, si tratti di elaborati di un precedente Governo del quale ella non faceva parte, gradirei una sua risposta che valesse a chiarire le intenzioni del Governo attuale.

Per parte nostra, se le cose stanno così, più che una riserva manifestiamo il dissenso profondo e l'intenzione ferma di lottare contro i piani suggeriti nel documento dell'onorevole Nenni, tendenti ad iniziare il processo globale di privatizzazione delle ferrovie ed a fare indietreggiare i ferrovieri italiani, privandoli della sostanza del loro stato giuridico, conquista faticosamente acquisita e difesa con le lotte di alcune generazioni di ferrovieri. (*Applausi all'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Antonio Mancini. Ne ha facoltà.

**MANCINI ANTONIO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, nello svolgere le indagini doverose per la redazione della relazione, che in sede di Commissione mi è stata affidata per il parere sullo stato di previsione per la spesa del Ministero dei trasporti per l'anno 1966, ho dovuto necessariamente consultare documenti, avere colloqui con dirigenti delle grandi aziende interessate e dei sindacati operanti nel settore, e ho riportato la piena convinzione che il diffuso senso di perplessità dell'opinione pubblica del nostro paese in merito alla situazione dei trasporti trova purtroppo rispondenza nei fatti. Vi è una crisi profonda, che travaglia vari settori: quello dei trasporti pubblici e quello dei trasporti privati, dei trasporti su strada e su rotaia. Fanno eccezione i trasporti sulle vie d'acqua interne, i quali però hanno dimensioni e diffusione sensibilmente ridotte nel nostro paese; e i trasporti aerei, che sono ancora nella fase espansiva e non hanno raggiunto i limiti che lo sviluppo economico e sociale del nostro paese consente di raggiungere in avvenire.

Prima di addentrarmi nell'esame di una materia scottante quale è quella della realtà della situazione delle aziende più gravemente minacciate e dei settori che appaiono più sensibilmente compromessi, mi sia consentito dire, quanto ai trasporti per le vie d'acqua interne, che sarebbe auspicabile estenderne la diffusione. Ma la nostra geografia si oppone a ciò, sia per la natura accidentata del paese, sia per la mancanza di grandi corsi d'acqua. Sarebbe utile estenderne la diffusione, poiché il trasporto di merci di un certo tipo, per le quali non sia indispensabile la rapidità, vi troverebbe grande convenienza, dato che il costo per tonnellata-chilometro è circa la metà del costo realizzato con altri mezzi di trasporto.

Quanto ai trasporti aerei, benché sia ragione di soddisfazione constatare l'incremento che di anno in anno si va affermando, restano tuttavia perplessità e preoccupazioni per il futuro. Preoccupazioni perché alcuni nostri aeroporti stanno per raggiungere il limite massimo della loro capacità di assorbimento, non solo per le piste di cui sono dotati, ma anche per gli impianti a terra, e quindi si delinea l'esigenza di nuove costruzioni; perplessità anche perché pare che alcuni aerei estremamente veloci e pesanti di cui si preannuncia l'entrata in esercizio sui grandi itinerari internazionali, a parere dei tecnici, non potrebbero essere accolti dai nostri aeroporti, per il fatto che le piste non

sono adeguate alle loro caratteristiche tecniche.

Ma questi sono piccoli guai. Ben più preoccupante è invece la situazione dei trasporti su strada e su rotaia. La maggiore tra le aziende che esercitano il trasporto ferroviario, cioè l'azienda delle ferrovie dello Stato, presenta un disavanzo notevole. È un ritorno doloroso che non può essere comunque trascurato perché è uno stato di fatto di enorme importanza e rilevanza. Si tratta di un disavanzo sempre crescente che per il 1966 viene previsto in circa 200 miliardi. Un livello preoccupante, che diventa ancora più preoccupante se si considera che il disavanzo previsto è triplo rispetto a quello previsto per l'esercizio precedente e almeno doppio se confrontato con il disavanzo accertato a consuntivo per il 1965.

È anche preoccupante il raffronto fra le entrate ordinarie e le spese ordinarie della grande azienda ferroviaria: 464 miliardi contro 732.

Passivo analogo sono d'altronde chiamate a sopportare le minori imprese ferroviarie esercitate in base a concessioni le quali, secondo le risultanze dello stato di previsione in esame, beneficiano di 24 miliardi di contributi, somma che, pur rappresentando una spesa cospicua per il bilancio dello Stato, è ben lungi dall'essere sufficiente per dare a queste aziende l'indispensabile equilibrio economico e soprattutto per provvedere a quei rinnovi e ammodernamenti, in mancanza dei quali non solo ne è minacciata la funzionalità, ma si profilano addirittura pericoli per le persone trasportate.

Né è più prospera la situazione dei servizi su strada, almeno di quelli relativi al trasporto delle persone. Le aziende che esercitano nei centri urbani l'attività di trasporto di persone, in prevalenza municipalizzate, vanno accumulando anch'esse disavanzi crescenti che, secondo le stime fatte a cura degli organi tecnici competenti, potrebbero raggiungere per l'anno in corso i 160 miliardi di lire, e anche qui senza prevedere le necessità di rinnovi che la sicurezza dell'esercizio senza dubbio impone di attuare al più presto. Contemporaneamente il servizio diventa più scadente non solo per le caratteristiche del materiale rotabile, ma soprattutto per le difficoltà dei traffici nell'ambito delle città per la grande diffusione della motorizzazione privata.

Anche i servizi di trasporto interurbani affidati alle società cosiddette concessionarie, che in altri tempi hanno conosciuto un pe-

riodo di grande prosperità economica, si avviano rapidamente al declino, tanto che nel piano quinquennale è previsto, per garantire la sopravvivenza delle linee assolutamente indispensabili, un concorso dello Stato nella misura di quattro miliardi all'anno.

Resta ancora indenne da questa grave crisi il trasporto di merci su strada, ma non si sa fino a quando questa situazione potrà permanere. Poiché le forze del mondo economico si muovono secondo le leggi della utilità, in questo momento vi è per le imprese esercitanti il trasporto di merci su strada una condizione particolarmente favorevole, dovuta soprattutto all'estensione della rete autostradale. Ci può tuttavia preoccupare, onorevoli colleghi, il pensiero che questa espansione e questo aumento delle attrezzature superi per forza di inerzia un certo limite. Allorché sarà stato attuato il piano di ammodernamento e potenziamento degli impianti ferroviari e se, come noi auspichiamo, questo piano raggiungerà i propri obiettivi, senza dubbio le possibilità per i trasporti di merce su strada diminuiranno e quindi anche in tale settore si potrà avere una crisi.

Queste sono le difficoltà che ci stanno di fronte. Limitarsi soltanto ad elencarle sarebbe opera oziosa. È necessario dunque rispondere ad alcuni interrogativi. Quali sono le ragioni di queste difficoltà? È possibile, e in quale maniera, porvi rimedio?

Il mio intervento vuole essere un modesto contributo all'analisi di questa situazione e alla indicazione, sia pure sommaria e approssimativa, dei possibili rimedi. In tutte le aziende si arriva al dissesto quando per lunghi periodi le spese di gestione superano le entrate. Questa regola vale naturalmente anche per le aziende che esercitano le attività di trasporto. In particolare, per queste ultime quando il costo dei servizi resi supera il ricavo secondo le tariffe applicate e secondo la quantità e il numero delle persone e delle cose trasportate, allora si arriva fatalmente al dissesto.

Si potrebbe quindi pensare che basterebbe adeguare le tariffe ai costi dei servizi, specie quando in alcuni settori può sembrare che l'attività sia svolta in regime di monopolio o di quasi monopolio. Sennonché questa soluzione, che appare suggestiva sotto il profilo economico e preoccupante sotto altri aspetti, è puramente apparente, perché vi sono sempre o quasi sempre dei mezzi sostitutivi (e quindi l'inasprimento delle tariffe potrebbe con facilità portare non all'espansione dei ricavi ma addirittura alla loro con-

trazione) e perché le imprese che appartengono al gruppo delle imprese pubbliche non possono dimenticare determinati obiettivi di carattere sociale che il Parlamento deve suggerire e consentire al Governo di raggiungere.

In conseguenza le tariffe devono essere, sì, mediamente adeguate ai costi, per essere remunerative, ma debbono tuttavia sottostare al doppio vincolo del contenimento nei limiti tollerabili dal mercato e della compatibilità con i superiori obiettivi di sviluppo economico e sociale che si vogliono perseguire. Non è chi non veda la stridente antitesi tra queste condizioni le quali tuttavia devono essere contemporaneamente realizzate per poter arrivare al risanamento del settore.

È chiaro che le aziende dei trasporti pubblici potrebbero essere in grado di tollerare gli oneri provocati da certe politiche tariffarie, cioè gli oneri di natura sociale, soltanto se la loro produttività avesse un indice mediamente superiore a quello delle aziende private che non hanno il dovere di sottostare agli stessi obblighi. Nel caso attuale, però, è evidente che non ci troviamo in questa condizione, né è sperabile che rapidamente ci si possa arrivare.

È indispensabile perciò che gli oneri delle aziende di trasporti che sono provocati da determinati indirizzi di politica economica e sociale vengano trasferiti in sede più competente. Si pone, cioè, l'obbligatorietà, l'opportunità, la necessità dell'integrale rimborso alle aziende dei cosiddetti oneri extraziendali. Questo principio è stato riconosciuto — in linea, purtroppo, quasi soltanto teorica e non effettiva — in diverse leggi; ma evidentemente è questa la strada giusta, poiché il sistema dei sussidi, delle sovvenzioni, dei mutui serve soltanto a rendere poco chiare le risultanze dei vari bilanci, cioè a creare confusione laddove invece sarebbe necessario poter disporre di documenti assolutamente sinceri.

Stabilito il principio di questo rimborso, resta da vedere in quale maniera però le aziende possano raggiungere il pareggio delle entrate con le spese. Poiché il limite invalicabile delle tariffe è quello consentito dalla concorrenza, è necessario aumentare la produttività delle aziende pubbliche fino a renderle competitive, garantendo così la loro presenza sul mercato.

Negli ambienti responsabili si ritiene che questo obiettivo possa essere raggiunto, purché siano realizzate tre condizioni. La prima si riferisce alla ristrutturazione dell'organizzazione delle aziende pubbliche che eserci-

tano i trasporti; ristrutturazione che deve essere imperniata sul principio della produttività, distaccandosi da quelli che sono gli schemi burocratici delle altre amministrazioni dello Stato, ed avvicinandosi invece alla più snella, più efficiente e più pronta organizzazione delle aziende private.

Vi è poi la necessità di adeguare gli impianti, il materiale, i problemi dell'esercizio alle esigenze dell'economia e della massima redditività. Infine, devono essere rimossi gli ostacoli che impediscono il libero gioco di una concorrenza leale ed effettiva, eliminando le condizioni di inferiorità che le imprese pubbliche hanno nei confronti delle concorrenti imprese private; poiché spesso succede che le imprese pubbliche siano effettivamente in condizioni di inferiorità nei confronti delle imprese private.

La prima condizione — quella del riordino delle strutture — è stata lungamente studiata prima dalla commissione Medici e successivamente dal comitato presieduto dal vicepresidente del Consiglio onorevole Nenni. Le conclusioni sono concordi. Basta, a mio giudizio, dare pronta attuazione alle conclusioni di questa indagine, condotta e approfondita anche con la collaborazione dei rappresentanti dei lavoratori, i quali hanno portato il concorso della conoscenza diretta, di prima mano, dei lavoratori per quanto riguarda i problemi che essi vivono quotidianamente. Tra gli altri contributi, mi sembra doveroso sottolineare quello apportato dal S.A.U.F.I., dal suo segretario generale Costantini e dal suo rappresentante nel consiglio d'amministrazione Zanetti.

Molto più ardua invece è la realizzazione delle altre due condizioni, che possono sembrare indipendenti l'una dall'altra, ma invece sono profondamente interconnesse.

È in corso di realizzazione un cospicuo piano di ammodernamento e di potenziamento degli impianti ferroviari, per una spesa di 1.500 miliardi. Ebbene, l'interrogativo che persone responsabili operanti nel settore delle ferrovie si pongono è il seguente: quando i lavori saranno stati ultimati, quando le commesse di nuovo materiale saranno state interamente adempiute; se nel frattempo la riforma dell'azienda sarà stata realizzata, attuando quei principi di efficienza e di produttività che abbiamo visto; se si realizzerà anche l'altra condizione favorevole, cioè che l'azienda non sia schiacciata sotto l'onere finanziario dell'ammortamento dei mutui per 1.500 miliardi (che naturalmente creano un onere destinato, secondo i piani attuali, a toc-

care i 100 miliardi); se tutte queste condizioni si saranno realizzate, si potrà dire che veramente l'azienda ferroviaria è al sicuro ed è stato pienamente raggiunto il suo assetto definitivo?

Purtroppo vi sono le imprese concorrenti: purtroppo, secondo il punto di vista di alcuni, per fortuna, secondo il punto di vista di altri. Ma queste imprese concorrenti vi sono e sono quelle che si avvalgono dei mezzi che percorrono le strade, dei mezzi aerei, della navigazione interna (che è auspicabile si sviluppi) ed anche del cabotaggio, che potrebbe diventare un concorrente, entro certi limiti, dei trasporti terrestri.

Ebbene, se le condizioni di questi altri gruppi di imprese concorrenti con l'azienda ferroviaria dovessero nel frattempo trasformarsi radicalmente, migliorare per opera propria o per apporti esterni, potremo noi ritenere risolto il problema della competitività dell'azienda ferroviaria?

Sono possibili tre risposte: che il mutare di queste condizioni assolutamente estranee all'azienda ferroviaria comporti un miglioramento delle possibilità di raffronto attuali; che le cose restino come sono; che, addirittura, si arrivi ad un peggioramento di questi rapporti e quindi a una diminuzione della competitività della grossa azienda statale nei confronti delle attività concorrenti private e anche non private.

La conclusione è che per i trasporti bisogna assolutamente studiare ed attuare una politica globale, creando al più presto un centro decisionale unico che esamini i fenomeni, ne preveda gli sviluppi dinamici, ne deduca i provvedimenti e ne programmi l'attuazione, lasciandone la realizzazione ai molteplici organi esecutivi già esistenti.

Oggi si sente parlare dell'istituzione di un consiglio superiore dei trasporti. Mi permetto di dire che, a mio giudizio, questo strumento non è sufficiente e non è adeguato. Non si deve ridurre l'attività del Ministero a muovere delle richieste e a proporre dei suggerimenti. Ritengo che nella primaria competenza del Ministero dei trasporti deva rientrare non solo la gestione, ma anche l'indirizzo da dare agli investimenti per creare le grandi infrastrutture di cui i trasporti si avvalgono. Poiché le somme disponibili non saranno mai di entità illimitata, ogni scelta deve tener conto dei traffici attuali e di quelli prevedibili; deve valutare i costi di impianto e di esercizio dei mezzi idonei ad assorbirli, e deve scegliere ed indicare gli strumenti che meglio

rispondano alle esigenze secondo l'attuale progresso tecnologico.

Si parla spesso, con accenti quasi angosciati, del ridimensionamento della rete ferroviaria e della soppressione dei « rami secchi »; ma è evidente che questo non è che un piccolo particolare del complesso delle grandi scelte da operare, perché spendere migliaia di miliardi nella rete ferroviaria e in quella stradale può anche portare ad una situazione più difficile di quella attuale se gli investimenti non sono coordinati in vista del raggiungimento di un obiettivo predeterminedato.

Se dovessi esprimere il mio giudizio generale sulla bontà delle scelte recenti negli investimenti nel settore dei trasporti, non sarei in grado di farlo con sufficiente conoscenza di fatti e di cose. Ma, nel piccolo ambiente regionale nel quale opero e vivo, ho assistito con disagio e con meraviglia a realizzazioni che a me sembrano in netto contrasto con il principio della produttività. Si sono ricostruite ferrovie che erano indispensabili 70 anni fa, ma che al momento attuale avrebbero potuto essere sostituite con servizi automobilistici molto meno costosi e pienamente soddisfacenti, purché si fosse disposto di spazzaneve per la stagione invernale e purché i diversi centri operativi avessero conservato le tradizionali dislocazioni, per non danneggiare così vecchi agglomerati urbani con la soppressione di importanti attività. Si sono costruiti e si stanno costruendo cavalcavia su linee di cui è prevista o di cui inesorabilmente deve essere prevista la soppressione, mentre non si trova sempre il necessario per rimuovere intollerabili servitù da importanti centri urbani.

E vengo ai porti, onorevole ministro, che non rientrano nella sua competenza, ma che nella visione globale di una politica dei trasporti non possono essere trascurati. Spesso, ingenti somme sono state spese per creare nuovi porti o per ricostruire quelli distrutti dalla guerra. Tuttavia, nella nostra regione, il porto il cui traffico è senza confronti il maggiore nel tratto di costa adriatica da Ancona a Bari, cioè il porto di Pescara, non ha beneficiato di alcuno stanziamento, mentre 10-15-20 miliardi sono stati spesi altrove.

Le strade statali, per accennare anche a questo settore, sono state sensibilmente migliorate, ma non dove questo appariva più urgente per il numero dei passaggi, per tonnellaggio di merci, per la sezione stradale ridotta e per tracciato irregolare, ma qua e là senza un preciso disegno, sicché sono

state costruite varianti, anche per piccoli agglomerati, mentre il maggiore centro urbano della regione abruzzese è tuttora attraversato da oltre 20 mila passaggi giornalieri di provenienza interurbana, senza che si sia arrivati più in là della fase della prima progettazione di massima della sua circonvallazione. È stata perfino costruita una superstrada in un nodo stradale di grande importanza nella nostra regione: da questo punto si dipartono tre direttrici di traffico: una verso la costa, una verso Napoli e la terza verso la montagna. Mentre le prime due hanno un volume di traffico enormemente maggiore dell'ultima, i tecnici hanno scelto questa per costruire la superstrada, che perciò deve essere considerata un lusso.

Ma il peggio sta per succedere per il collegamento autostradale tra Roma e l'Adriatico. La progettazione già completata ed in fase di parziale realizzazione è stata fatta come se si volesse sostenere una puntigliosa polemica con le necessità, le convenienze e la conformazione geografica della regione abruzzese. Da oltre duemila anni il traffico tra Roma e il medio Adriatico si è sempre svolto lungo il vecchio tracciato della Tiburtina Valeria, approfittando del sistema naturale di valli intercomunicanti: la valle dell'Aniene, il Fucino, la vallata Peligna, quella dell'Aterno e quella del Pescara; e solo di recente è nata una seconda alternativa, costituita dal primo tratto del tracciato della via Salaria fino ad Antrodoco e di qui, superando il valico molto facile di Sella di Corno, discendendo nell'ampia pianura aquilana per degradare poi nella vallata del Pescara. La prima di queste due strade è quella tradizionale, intorno a cui vive oltre la metà degli abruzzesi su una fascia di territorio di non più di venti chilometri, ed è la strada più agevole. La seconda è forse sotto il profilo tecnico ugualmente agevole, anche se favorisce un minor numero di abitanti.

Ebbene, sembra quasi incredibile, il tracciato approvato ed in fase di realizzazione dopo aver toccato Tivoli piega a nord, rinunciando al valido di Pietrasecca, e va a scegliere il percorso più arduo con grandiosi viadotti ed una galleria di circa cinque chilometri sotto le propaggini del monte Velino: sboccato poi nella piana aquilana, anziché seguire l'invitante declivio di una vallata naturalmente in comunicazione con quella dell'Aterno-Pescara, quasi si voglia fare collezione delle maggiori difficoltà tecniche e geografiche volge ancora a nord e, superando

il Gran Sasso con un tunnel della lunghezza di 10 chilometri, sbocca ancora a quota 1.000 circa nel versante del Gran Sasso verso l'Adriatico, sicché pare che puntigliosamente il progettista abbia scelto la ondulazione che potesse triplicare il costo dell'opera. Questi sono fatti, onorevole ministro.

VERONESI. È stato approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici?

MANCINI ANTONIO. È stato approvato dall'« Anas », come dirò.

Qualcuno sostiene che la scelta del tracciato è stata operata dai componenti di una società semiprivata o semipubblica, per cui l'« Anas », che ha concesso la propria approvazione, avrebbe in fondo dato una adesione solo di massima e non impegnativa per l'erario e neppure per il paese (perché l'« Anas » dovrebbe curare anche gli interessi del paese!).

Sta di fatto che i contributi previsti per autostrade di questo tipo sono di due qualità: un contributo annuo, che in questo caso è piuttosto modesto, poiché è solo di un miliardo e 200 milioni; ed in più una garanzia aggiuntiva e sostitutiva dello Stato agli enti locali per la contrazione dei mutui, che in questo caso saranno di 200 miliardi. È evidente che è lo Stato quindi il debitore diretto di tutto il costo dell'opera, che è stata disegnata nella maniera che vi ho brevemente esposto.

Un'autostrada che debba soprattutto assorbire traffico di carattere turistico deve oltretutto rispettare alcune esigenze ed impostazioni di carattere tecnico, poiché non è prevedibile un ritmo costante di traffico, quasi regolare e cadenzato, come avviene invece per le altre grandi vie di comunicazione. Il traffico turistico è infatti per sua natura incostante, comprende punte altissime e momenti anche di stasi. Se nel complesso si vuole raggiungere una media di 3 mila passaggi al giorno, bisogna contarne su almeno 6 mila al giorno nei periodi estivi e su 10 mila nel pomeriggio delle giornate prefestive, quando cioè il traffico assume maggiore consistenza. Ebbene, le due gallerie, una di 5 e l'altra di 10 chilometri, non consentono un ritmo di smaltimento del traffico che superi il passaggio di 300 o 400 automezzi all'ora; in pratica, l'autostrada diventerebbe inutile, almeno per il traffico turistico, in quanto costringerebbe gli utenti ad attendere 5 o 6 ore per un viaggio che attualmente, senza autostrada, richiede soltanto 3 ore. Ciò naturalmente se non si troverà la forza

di modificare la scelta fatta, cosa che però non pare si possa sperare se parte dell'opera sarà realizzata addirittura a spese della Cassa per il mezzogiorno.

Chiedo scusa se ho voluto sottoporre all'attenzione del Parlamento questi problemi, che senza dubbio hanno importanza soltanto locale; ma l'ho voluto fare non solo perché pressato e sotto gli effetti del disagio che condividono con me tanti abruzzesi per scelte così discutibili, ma anche per portare la prova della necessità di una politica coordinata dei trasporti. Se in questa vicenda la decisione definitiva fosse spettata al Ministero dei trasporti, che ha una visione globale dei fatti pertinenti al traffico, sicuramente le scelte sarebbero state assai diverse.

Debbo dire che, malgrado queste osservazioni, il mio voto sarà favorevole, non solo perché non si può negare la volontà ferma, recentemente manifestata, di arrivare ad un coordinamento effettivo delle iniziative tramite lo strumento indispensabile, che è la programmazione, ma anche perché questi errori non sono sicuramente imputabili a questo Governo né soltanto ai governi precedenti. In fondo, chi è senza peccato lanci la prima pietra: spesso scelte di questo tipo sono soggette a pressioni di carattere locale; e forse sono pochi i parlamentari che nella loro attività non hanno collaborato a creare questa confusione.

SCALFARO, *Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile*. Esatto!

MANCINI ANTONIO. L'ansia della ricostruzione ha poi reso impossibile quella profonda rimeditazione che sarebbe stata necessaria nella creazione di infrastrutture di importanza tanto essenziale nella vita del paese.

A noi oggi resta il dovere di impedire che nel futuro siano commessi errori di questa natura, e di riparare nei limiti del possibile gli errori commessi. Questo richiede da parte di tutti — Governo, maggioranza e opposizione — una coraggiosa assunzione di responsabilità.

Aggiungo che non giova il confronto, che spesso in questa aula ed in quella della X Commissione ho sentito fare, tra lo sviluppo dei nostri trasporti e quelli di altri paesi europei. Ciò perché la storia e soprattutto le condizioni orografiche dell'Italia sono diverse da quelle di altri paesi europei.

Le ferrovie sono state costruite quando la locomotiva costituiva l'unica macchina inven-

tata dall'uomo capace di trasportare grandi quantità di merci e di persone a notevole velocità e distanza. I paesi che allora avevano le possibilità economiche per poter costruire una rete ferroviaria se la sono costruita; ma questo non significa che oggi, se tornassero indietro di cento anni, farebbero la stessa cosa. Il nostro traffico, però, non si può svolgere con modalità analoghe a quelle della Francia, della Germania, del Belgio, dei Paesi Bassi.

Ci piacerebbe certo avere una rete di canali navigabili con uno sviluppo di migliaia di chilometri come l'hanno il Belgio e i Paesi Bassi, ma non è possibile. Ci piacerebbe costruire le strade con quella facilità con cui si costruiscono nella vicina Francia, ma ciò non è possibile, perché, mentre in quella nazione le zone di pianura sono diffuse, in Italia si hanno in prevalenza zone montuose. Un confronto tra il nostro e gli altri paesi sarebbe poi possibile se la distribuzione della popolazione fosse identica. Mentre però nei paesi europei si ha una distribuzione demografica largamente diffusiva, e quindi in un certo senso uniforme, in Italia l'esistenza del triangolo industriale porta necessariamente all'accettazione della maggioranza dei trasporti in quella zona. Senza considerare, poi, che in Italia esiste una zona depressa — il Mezzogiorno — in cui il movimento delle merci, ahimè!, non ha l'intensità che ha invece nel triangolo industriale e nella valle padana.

Questi elementi sono tali che non rendono assimilabili le nostre condizioni a quelle degli altri paesi europei; ma essi ci obbligano ancora di più ad una meditata politica coordinata ed unitaria dei trasporti nel nostro paese. (*Applausi al centro*).

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

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

CATELLA. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, desidero cogliere l'occasione della discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per fare alcune considerazioni e rilievi sulle varie attività inerenti al campo dei trasporti in genere, ed in particolare ai problemi dell'aviazione civile.

Dopo che è entrata in vigore la legge n. 141 del gennaio 1963, è variato l'assetto dato ai servizi statali dell'aviazione civile. Però la soluzione non ha dato i risultati che ci aspet-

tavamo. Questo specialmente per l'insufficienza dei mezzi finanziari necessari all'attuazione di adeguati programmi e degli strumenti legislativi occorrenti a risanare e superare le attuali carenze.

I problemi che riguardano in modo particolare le necessità dell'aviazione civile sono molteplici e fundamentalmente importanti non solo agli effetti dello sviluppo del traffico aereo e della formazione dei piloti, ma anche agli effetti della sicurezza del volo, che va garantita nel modo più rigoroso. Trattasi di un'attività che opera ai limiti della tecnica e richiede quindi il massimo impegno da parte di tutti gli interessati e la massima competenza specifica da parte di tutti coloro che la praticano.

I mezzi finanziari necessari si riferiscono a varie voci, e precisamente: miglioramento delle infrastrutture per il controllo e la sicurezza del volo; adeguamento della rete aeroportuale; formazione ed addestramento del personale di volo ed a terra; progettazione e approvvigionamento di aeromobili per l'aviazione civile; aiuto agli *aero-clubs* per lo sviluppo della propaganda del volo, anche attraverso l'aviazione militare; potenziamento ed ampliamento della rete aerea nazionale.

Altrettanto importanti sono i problemi relativi all'aggiornamento della legislazione sull'aviazione civile e al trattamento economico del personale dipendente dall'ispettorato generale dell'aviazione civile, che si trova sovente in difficoltà per reperire gli elementi tecnici altamente specializzati che gli sono indispensabili, i quali non accedono a questa nuova attività in quanto non possono contare su una retribuzione elevata, su compensi che siano veramente proporzionali alla loro preparazione e competenza specifica.

Il miglioramento del sistema di sicurezza, l'adeguamento degli impianti elettronici di radioassistenza e di guida al volo, secondo la legge n. 141, è un problema di competenza del Ministero della difesa. Ritengo però indispensabile richiamare l'attenzione sul fatto che questi servizi devono essere potenziati al massimo, perché è responsabilità diretta dell'aviazione civile — e quindi del Ministero dei trasporti — verso gli utenti nel loro complesso, ed in particolare verso i clienti degli altri Stati, offrire una struttura efficiente, adeguata alle caratteristiche degli aerei assistiti, sia di quelli che sono già in servizio, sia di quelli che sono di prossima adozione.

Il piano di adeguamento dell'assistenza al volo è stato elaborato a suo tempo tenendo presenti le norme *O.A.C.I.* e tenendo conto

del previsto incremento del traffico interno ed internazionale. Ma siamo in ritardo rispetto allo sviluppo di questo piano di adeguamento; mentre notevoli e dannose saranno le conseguenze cui l'Italia andrà incontro se la realizzazione del piano stesso dovrà essere rinviata o, peggio ancora, verrà a mancare, perché il traffico aereo esercita ormai in tutti i paesi una funzione essenziale per il loro progresso e sviluppo economico e sociale, con l'apporto di utilità dirette ed indirette, le quali per quanto ci riguarda verrebbero a cadere ove dovesse venire meno la fiducia degli utenti, specialmente stranieri, per la nostra organizzazione di assistenza al volo.

Circa gli aeroporti, uno dei problemi fondamentali è quello della gestione, oggi in parte retta dallo Stato e in parte da enti locali, alcuni dei quali hanno provveduto *in loco* per il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti alla loro realizzazione con il contributo solo parziale dello Stato, e due addirittura assumendosene totalmente il carico (aeroporti di Milano e di Torino).

Ora, in questi casi bisogna evidentemente che lo Stato riconosca lo sforzo che hanno fatto le città che si sono sobbarcate direttamente ad una parte o all'intero onere della realizzazione dell'aeroporto, per garantire un servizio di importanza nazionale ed internazionale e di importanza sociale come quello del funzionamento delle linee aeree; e lo riconosca attraverso agevolazioni, attraverso aiuti, attraverso forme di assistenza che sono indispensabili perché i trasporti aerei possano funzionare nel modo migliore senza gravare direttamente sulle singole comunità, le quali hanno già fatto in questi casi un grosso sacrificio economico-finanziario per creare lo aeroporto stesso. Tenendo presente la considerazione che la gestione di un aeroporto rappresenta un servizio di pubblica utilità, al quale — se lo Stato lo esercitasse direttamente — dovrebbe provvedere accollandosi le relative spese, non può essere negato il contributo che gli enti gestori chiedono allo Stato.

In particolare, mi permetto ricordare che in questo stato di previsione della spesa per il 1966 è previsto il potenziamento di molti aeroporti (Bologna, Bolzano, Cagliari, Reggio Calabria, Lampedusa, Pantelleria, ecc.), ed io me ne compiaccio; ma al tempo stesso rilevo che è ancora in sospenso la firma della convenzione con la città di Torino per l'aeroporto di Caselle, con grave danno economico per la gestione dell'aeroporto medesimo da parte della S.A.G.A.T. E non posso non ricordare, sia pure di passaggio, i rapporti che

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

si sono creati fra la S.E.A., che gestisce gli aeroporti milanesi, e l'Alitalia, società I.R.I., sfociati in una controversia giudiziaria che ha avuto esito favorevole alla S.E.A. (ciò ricordo perché ritengo che le competenti autorità debbano intervenire per sedare e comporre queste controversie, dato che se l'esempio della S.E.A. e della S.A.G.A.T. fosse seguito da molte altre città importanti si risolverebbe agevolmente il problema aeroportuale, senza bisogno di grandi stanziamenti nel bilancio statale e molto più rapidamente, attraverso il reperimento locale dei fondi occorrenti con aiuti solo parziali da parte centrale).

È previsto, ad esempio, che lo sviluppo del traffico nei prossimi anni imponga la costruzione di una seconda pista a Torino; e già fin d'ora auspico e chiedo che al momento opportuno, allo sforzo economico degli enti pubblici e privati locali, corrisponda un adeguato aiuto da parte del Ministero competente.

Altro problema importante, direi essenziale è quello della formazione e dell'addestramento del personale di volo e degli specialisti a terra. Questo problema riveste un'importanza particolare; e le varie questioni che ad esso si ricollegano hanno destato negli ultimi tempi viva preoccupazione, in quanto la crisi si è fatta sentire sia nei settori dei servizi statali sia per quanto riguarda l'attività dei vettori aerei. Esiste la necessità, per quanto concerne i servizi dello Stato, di creare un corpo di elementi preparati, di funzionari efficienti in tutti i rami: amministrativo, giuridico, dei costi, tecnico — sia come ingegneri, sia come periti industriali, come specializzati nelle strutture aereo-portuali — specialisti della navigazione, piloti esperti nell'assistenza al volo e nella circolazione aerea. Non bisogna dimenticare che non solo i risultati dell'attività delle compagnie aeree dipendono dall'organizzazione e dal grado di efficienza dell'amministrazione statale che tutela e provvede ad ogni branca dell'aviazione civile, ma che — ripeto — la sicurezza del volo e quindi la vita di chi impiega i mezzi aerei dipendono anche esse da questa assistenza.

Ora, esiste una grave carenza numerica in relazione alle accresciute esigenze di impiego nel settore piloti; carenze che io sento qui il dovere di ricordare. Va anche sottolineato che tutte le necessità dell'aviazione civile in questo settore devono essere soddisfatte tenendo presenti il progresso tecnico e le crescenti, complesse esigenze del volo moderno e del traffico. Ma questo obiettivo è difficilissimo

da raggiungere, proprio per i troppo modesti mezzi a disposizione dell'amministrazione, che non hanno permesso l'attuazione dei programmi completi e hanno obbligato l'amministrazione stessa ad adottare provvedimenti di ripiego.

L'esperienza del recente passato impone, nell'interesse dell'economia del settore, uno stretto collegamento tra l'aviazione civile e quella militare al fine di poter ottenere, con opportuni accordi e convenzioni, un gettito annuo di piloti sufficiente per tutte le necessità dell'aviazione civile, garantendo al tempo stesso quelle dell'aviazione militare. Mi risulta che questo è già in atto e che già esistono accordi tra i responsabili dei due rami per dimensionare i corsi dei piloti militari; per cui è da prevedere che una parte di questi — i più idonei — possa essere assorbita dall'aviazione civile, mentre i restanti continueranno la loro attività nell'ambito dell'arma aeronautica, dopo adeguati corsi di perfezionamento.

Fondamentale, indispensabile è che l'aviazione civile sia dotata e fornita dei mezzi economici necessari per potenziare le proprie scuole e per inviare i piloti che provengono dalla preparazione militare a frequentare corsi di perfezionamento all'estero nei paesi più progrediti ed avanzati in questo campo.

A questo punto desidero anche ricordare che deve essere rivolta una particolare cura e devono essere concessi speciali aiuti allo Aero Club d'Italia per la riorganizzazione delle sue scuole di pilotaggio, per il rinnovo della sua flotta, per il completamento delle attrezzature tecniche e didattiche. Infatti fra i giovani che iniziano un'attività sportiva e professionale presso gli *aero-clubs* verranno selezionati e scelti, attraverso la successiva formazione militare e quindi attraverso il perfezionamento presso l'aviazione civile, i piloti di linea che potranno garantire la continuità di quella tradizione di preparazione, di serietà, di competenza, di capacità che è sempre stata caratteristica dell'aviazione italiana.

È indispensabile, quindi, che anche in questo campo l'aviazione civile abbia a disposizione i mezzi necessari per poter agevolare i giovani che svolgono la loro attività di volo presso gli *aero-clubs* (specialmente per quanto concerne i più giovani). Oggi non sono previste particolari differenziazioni di trattamento fra questi giovani — studenti, impiegati, operai — che si vogliono dedicare al volo e gli uomini già maturi i quali, a posizione raggiunta, considerano il volo un *hobby* che vo-

gliono soddisfare, che vogliono conservare, e si dedicano quindi a questa attività come ad un'altra qualsiasi attività sportiva. A mio avviso è invece indispensabile prevedere due diverse forme di trattamento. Mentre i secondi devono giustamente pagarsi completamente le spese, devono quindi volare provvedendo personalmente a tutto l'onere del volo, per i primi è lo Stato — attraverso aiuti che devono giungere agli *aero-clubs* dall'ispettorato generale dell'aviazione civile — che deve provvedere ad integrare almeno una quota-parte delle spese da sostenere.

Per esempio, non è giusto che la visita medica (che deve essere ripetuta ogni anno) costi 10 mila lire sia per chi può mantenersi un aeroplano proprio, sia per il giovane studente, operaio o impiegato che ha l'ambizione di diventare pilota, con la possibilità di essere avviato successivamente alla carriera del pilota professionista. È indispensabile che fino ad una certa età — a mio giudizio potrebbe essere fissato il limite dei 25 anni — i giovani vengano alleggeriti sia delle spese per la visita medica, sia per le ore di volo con dei rimborsi sul carburante, in maniera che possano dedicarsi al volo a costi molto inferiori rispetto a quelli che devono sopportare oggi.

Non solo oggi gli aiuti agli *aero-clubs* sono minimi, ma a volte vengono gravati di spese che dovrebbero essere assorbite dallo Stato, come ad esempio l'onere di affitto di vecchie aviorimesse ex militari che sono state trasportate *in loco* e montate a spese dei singoli *aero-clubs* sui loro aeroporti. Gli *aero-clubs*, che devono già provvedere alla manutenzione di queste vecchie aviorimesse, con sacrifici e spese non indifferenti, si vedono oggi richiesto un canone di affitto. Ritengo che un intervento del Ministero in merito potrebbe risolvere un problema che è piccolo forse e marginale, in quanto la spesa non è elevata, ma che è essenziale per significare una volontà di aiuto e di comprensione verso un settore di attività benemerito dell'aviazione.

Va inoltre potenziato il registro aeronautico, come va incrementata l'attività scientifica degli istituti universitari.

Passando ad un altro argomento, vorrei ricordare che nel campo aeronautico non vi è quel parallelismo che è sempre stato caratteristico dell'attività marittima, dove i trasporti e l'industria sono intimamente legati da un rapporto di reciproca interdipendenza: rapporto che ha portato alla costruzione di due grandi transatlantici, *Raffaello* e *Michelangelo*, con il duplice intento e risultato di

potenziare le nostre linee di navigazione marittima tenendo alto il nostro prestigio nel mondo, e di portare un grosso contributo di lavoro ai nostri cantieri marittimi.

In aviazione questo non esiste; e ne abbiamo avuto ultimamente la riprova, quando da un lato vi erano trattative in corso da parte di una commissione di esperti per una collaborazione italo-britannica nel campo delle costruzioni aeronautiche per i trasporti civili, mentre contemporaneamente l'Alitalia, per conto suo, decideva di acquistare 28 bi-reattori *Douglas DC-9* per il rinnovo della propria flotta. Ne sono nate polemiche, nel merito delle quali non entro, perché, evidentemente, l'Alitalia, aveva con ogni probabilità tutte le ragioni di scegliere il *DC-9*, che si è rivelato come il tipo di aeroplano più idoneo a rispondere alle esigenze della società e quindi dei nostri traffici. Però mi sembra che vi dovrebbe essere un maggiore coordinamento in questo settore, dato che l'Alitalia è pur sempre una azienda I.R.I., e i quattrini che servono per questi acquisti di aerei rappresentano una fuga di capitali all'estero non indifferente.

Non si deve dimenticare che mantenere in piedi una industria aeronautica italiana equivale a mantenere in piedi un'industria di punta, i cui progressi tecnici e scientifici hanno poi delle applicazioni in tutti gli altri campi dell'industria in genere, con ripercussioni positive in ogni settore della produzione sia dal punto di vista economico sia da quello di prestigio.

DE PASCALIS, *Relatore*. A condizione che assuma dimensioni europee, dati gli alti costi.

CATELLA. Lo dirò dopo.

Risulta che è stato redatto un programma di investimenti per commesse all'industria aeronautica nazionale, dettato dalla necessità di produrre materiale di volo da destinare alle reali esigenze dei servizi e dei traffici aerei a prezzi competitivi.

A questo proposito mi permetto di ricordare che la nostra industria aeronautica ha sempre avuto e ha attualmente la possibilità di competere a livello internazionale con le migliori industrie, non dico americane, ma certamente europee, nel campo del trasporto medio — che chiamerei « mediterraneo » — da 2 mila chilometri circa di autonomia e a velocità subsonica, dove abbiamo notevoli possibilità di affrontare la concorrenza straniera, quando venisse ben studiato un bando di concorso da parte dell'aviazione civile che met-

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

tesse le nostre ditte in condizione di progettare e realizzare dei prototipi, con la sicurezza che almeno le spese di studio e di costruzione del prototipo stesso possano essere reintegrate e coperte dallo Stato.

Occorre altresì che venga assicurato da parte dei ministeri competenti il massimo aiuto per favorire tutti quei rapporti atti a potenziare una sempre più stretta, attiva, efficace collaborazione in campo europeo, che permetta alla nostra industria aeronautica di essere sempre inserita nel vivo degli studi, della progettazione, delle realizzazioni dei prototipi, delle costruzioni in serie; che le permetta di mantenersi al passo con le altre industrie europee e mondiali più progredite.

Vorrei richiamare l'attenzione dell'ispettorato dell'aviazione civile anche sul problema degli elicotteri, che in Italia è molto trascurato; in particolare vorrei ricordare che l'elicottero va non tanto considerato e visto sotto il profilo del mezzo di trasporto, cioè di collegamento, ma piuttosto collocato nel suo giusto impiego, che è quello del mezzo di soccorso, del mezzo di lavoro, del mezzo integrativo dei trasporti normali solo per quelle zone, quelle località che non possono assolutamente essere servite dai normali mezzi di trasporto. Direi che l'elicottero sta all'aeroplano normale come il trattore o il « mezzo ovunque », il mezzo fuori strada, stanno all'automobile e all'autocarro che circolano su strada.

Passando ad un altro campo, dirò che oggi i servizi interni aerei vengono svolti dalle nostre società Alitalia, Ati, Itavia, società che fronteggiano abbastanza bene la situazione dei traffici lungo le principali direttrici, anche se si lamenta che il settore dei servizi interni sia deficitario per la brevità dei percorsi e per la non sufficiente occupazione dei posti su alcune linee.

La compagnia di bandiera ha finora sempre superato questi *deficit* con l'attivo proveniente dai servizi aerei internazionali ed in minima parte col contributo statale.

Ritengo che i servizi interni debbano essere sempre maggiormente potenziati, specialmente le linee — direi — di raccordo (che in questo momento sono di minore importanza), in modo da incrementare al massimo lo sviluppo del traffico aereo che rappresenta una tappa di notevolissima importanza nel progresso delle comunicazioni umane.

Vorrei ricordare che per ridurre il *deficit* dei trasporti interni (torno sull'argomento accennato prima) l'ispettorato generale per la aviazione civile dovrebbe varare un bando di concorso per un aeroplano idoneo ai traffici

interni, competitivo dal punto di vista economico come acquisto e come gestione di traffico, in maniera da assolvere le necessità di collegamento sia delle regioni del meridione e delle isole minori, che sono mal servite da altri tipi di comunicazione, sia delle città e località minori dell'Italia del nord, cioè delle città di provincia, che non hanno minori necessità di collegamenti aerei rispetto alle maggiori.

Non vorrei dimenticare l'importanza dei trasporti di merce per aereo, un campo molto interessante di cui vi è per ora un debole sviluppo, che va aiutato ed agevolato, non ostacolato. Ma così non è, come dimostrano certi episodi di cui sono a conoscenza. L'ultimo è successo a Torino. Una grossa società di trasporti internazionali aveva combinato la resa giornaliera a Londra di un giornale che viene stampato a Torino per conto degli inglesi, con un volo quotidiano di andata e ritorno che doveva portare i giornali in Inghilterra e riportare altra merce in Italia (particolarmente *whisky*). L'Alitalia non ha avuto la possibilità di accettare questo servizio per la mancanza di aeroplani; la *K.L.M.* era disposta ad effettuarlo, ma non ha potuto ottenere i permessi necessari, e questo trasporto viene quindi effettuato su strada fino ad un certo punto, partendo da Torino in camion e tornando a Torino in camion, ed utilizzando mezzi aerei soltanto oltre frontiera, cioè dalla Francia in là.

Mi pare che siano cose che, con un pò di buona volontà, con una maggiore elasticità e forse con una apparente minore difesa di quelli che sono gli interessi della compagnia di bandiera (che in questo caso non venivano lesi, perché materialmente essa si trovava nella impossibilità di espletare il servizio), mi pare — dicevo — che siano cose che si possono affrontare e risolvere con una certa semplicità.

D'altra parte, casi analoghi riscontriamo in un altro campo: quello dei voli *charter*. Trovo giusto che vi sia la difesa della compagnia di bandiera, ma non trovo giusto che si vada al di là di certi limiti. Personalmente, ho avuto modo di dover combinare dei voli *charter* per un'organizzazione di cui mi interesso; non avendo alcune volte potuto l'Alitalia effettuare questi voli, ed avendo la possibilità di combinarli o con la *K.L.M.* o con l'*Air France* o con altre società, ciò non è stato possibile per il veto opposto dalla compagnia di bandiera, che non è stato superato dall'ispettorato generale dell'aviazione civile. D'altra parte, proprio questa estate, un

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

volò *charter* tra l'Italia e gli Stati Uniti per trasportare dipendenti di aziende che volevano visitare gli Stati Uniti come turisti ha dovuto far capo a Ginevra invece che a Torino — con grande perdita di tempo e spesa per il trasporto in *pullmann* di tutti gli interessati, e con perdita di introiti agli effetti delle tasse di approdo sull'aeroporto di Torino — perché non era stato dato il permesso di atterraggio a Caselle.

Mi permetto di ricordare questi episodi, non assolutamente per fare della polemica o per recriminare (perché non è mia abitudine), ma semplicemente per richiamare l'attenzione dell'onorevole ministro che, prendendo in mano un dicastero per lui di nuova competenza, ritengo debba gradire la collaborazione di chi gli segnala determinati inconvenienti che ha avuto modo di constatare nel funzionamento di questa particolarissima branca di attività dei trasporti.

Un altro punto su cui mi permetto richiamare l'attenzione dell'onorevole ministro è la carenza di personale — proprio dal punto di vista numerico — in cui si trova l'ispettorato generale dell'aviazione civile; carenza che è dovuta in parte alla impostazione di partenza, che non prevedeva forse uno sviluppo così importante dei servizi dell'aviazione civile, in parte al fatto che nella branca più delicata e di maggiore responsabilità, quella della navigazione area (che tra l'altro non era prevista dalla legge n. 141), questo funzionamento è legato alla copertura degli organici; copertura che può essere raggiunta con il passaggio di funzionari o militari già in servizio presso altre amministrazioni — prevalentemente quella della difesa — all'ispettorato dell'aviazione civile, oppure tramite concorsi.

Ma la precarietà della situazione economica da offrire a questi elementi (che specialmente presso il Ministero della difesa godono delle indennità previste di volo e di pilotaggio) rende difficile il reperimento di tecnici altamente specializzati ed idonei, che accedano volentieri al nuovo lavoro o incarico presso l'ispettorato. Quindi è indispensabile che venga prevista ed istituita una indennità di pilotaggio per gli istruttori di volo, esperti della circolazione aerea e dell'assistenza del volo.

Già in Senato è stata varata la richiesta di reperire un fondo spese, per poter inviare gli istruttori e gli esperti di circolazione e di assistenza al volo a partecipare ai corsi di perfezionamento all'estero; ma la cifra prevista, di 40 milioni, per me è assolutamente

insufficiente, se vogliamo fronteggiare davvero la situazione.

Posso dire, per esempio, che presso l'*aeroclub* di Torino, dove abbiamo ogni anno un notevolissimo numero di piloti brevettati, ci siamo trovati ultimamente nella condizione di aspettare per mesi che l'ispettore inviato dall'Aviazione civile venisse ad effettuare i necessari esami per la concessione dei brevetti; e questo non per cattiva volontà da parte dell'ispettorato generale, ma proprio per la carenza di personale. Evidentemente gli ispettori di volo sono il numero che sono, e non hanno la possibilità di dividersi e di moltiplicarsi; ma ciò reca gravissimo danno a tutti coloro che frequentano corsi di pilotaggio o ambiscono a conseguire un brevetto, a rinnovarlo, ad essere abilitati a nuovi tipi di aerei, e devono rimandare molte volte la possibilità di dare gli esami o di vedere accertata la loro idoneità, proprio per carenza di personale incaricato a svolgere queste mansioni.

Occorre inoltre riesaminare determinate norme, che evidentemente sono superate dai tempi e non sono più adatte ad un mondo moderno come quello in cui viviamo. Citerò un esempio, che serve a mostrare quali sono i nostri problemi rispetto ad altre nazioni che li hanno già superati. In Italia un qualsiasi pilota di primo o secondo grado deve ripetere la visita medica tutti gli anni, recandosi personalmente agli istituti psicotecnici dell'aviazione militare per compiere i prescritti esami medici; mentre nella vicina Francia, accertata l'idoneità fisica al volo per la prima volta presso un istituto specializzato, successivamente la idoneità fisica per il rinnovo del brevetto può essere sancita da qualsiasi medico, in qualsiasi località.

Senza arrivare a questo limite estremo, data la diversa mentalità esistente nei due paesi, mi permetto di ricordare che presso ogni città importante vi sono centri medici sportivi e vi sono centri medici aziendali, a parte gli ospedali e le cliniche universitarie, che potrebbero benissimo provvedere ad accertare la idoneità fisica di I e II grado. E questo non tanto per risparmiare le 10 mila lire della visita medica, ma per evitare perdite di tempo per tutti coloro che lavorano o che studiano, le quali si risolvono in una perdita di denaro, in un danno generale per i singoli e per la nazione stessa.

Lasciando il problema dell'aviazione, che mi stava particolarmente a cuore, permettemi ancora qualche accenno al problema dei

trasporti su terra, e in particolare ai rapporti fra le ferrovie e la strada.

Le conclusioni presentate dalla commissione Nenni per la riforma ferroviaria e l'andamento delle discussioni svoltesi recentemente alla Camera, prima in Commissione e poi in aula, sulla proposta di legge cosiddetta dei « pesi e misure », hanno ancora e più chiaramente messo in evidenza la incapacità politica della maggioranza di resistere alla impostazione marxista che nel campo dei trasporti nazionali e cittadini fa leva sul trasporto pubblico, condannando quellò privato, e dando la precedenza alla rotaia rispetto alla strada e alla gomma, indiscriminatamente.

Ora, noi non vogliamo, per fiancheggiare e venire incontro alle necessità, ai bisogni, ai diritti di tutti coloro che lavorano direttamente o indirettamente nelle 100 mila aziende di trasporti esistenti in Italia, grandi medie e piccole — oltre 250 mila persone — non vogliamo, dicevo, che i vari mezzi e modi di trasporto siano messi sullo stesso piano; ma vogliamo che vengano esaminati con la mente sgombra da pregiudizi e preconcetti, lasciando che sia la libera scelta degli utenti a orientare la divisioni e le proporzioni fra i vari mezzi di trasporto, come mezzo insostituibile di orientamento nell'economia.

Ricordiamo cosa è successo in occasione della discussione alla Camera della legge sui pesi e misure: si è politicizzato un provvedimento tecnico e di progresso, che rappresentava un'equa soluzione di compromesso fra gli interessi dei vari settori investiti: cioè gli autotrasportatori, le ferrovie dello Stato, l'industria produttrice dei mezzi, gli utenti e i consumatori. Si è ignorata di proposito una considerazione base: che in ogni campo l'evoluzione dei trasporti conduce ad utilizzare mezzi di sempre maggiore potenza e capacità di carico, per ridurre i costi di trasporto. Ed è un'evoluzione che ha un carattere irreversibile, in tutti i campi del trasporto, ferroviario, marittimo, aereo; anche se nel campo dei trasporti stradali questa caratteristica si è sviluppata e si evidenzia più lentamente, perché la strada in origine non era stata concepita per l'automobile e per l'autotreno, ma vi si è venuta adeguando gradualmente.

Mi permetterei quindi di pregare il ministro di voler riprendere in considerazione la proposta di legge « pesi e misure », che è stata accantonata: perché è indispensabile, per i trasportatori e per le ferrovie stesse, come per gli utenti e per i gestori di trasporti, uscire al più presto da questa situa-

zione di incertezza in cui noi continuiamo ad essere, con il grave controsenso che abbiamo dato il nostro parere in un senso a Bruxelles, in sede di Comunità economica europea, e praticamente all'interno, in Italia. non siamo stati capaci di prendere una decisione analoga.

Nessuno vuole mettere in discussione o disconoscere gli interessi degli oltre 200 mila ferrovieri che sono la vita dell'amministrazione ferroviaria, per i quali abbiamo la massima considerazione e il massimo rispetto, convinti come siamo che i loro interessi devono essere tutelati. Però al tempo stesso siamo anche profondamente convinti che devono essere tutelati gli interessi dei 250 mila addetti ai trasporti su strada, e specialmente devono essere tutelati gli interessi degli utenti, i quali hanno diritto a che le merci siano rese e trasportate con mezzi più economici, agli effetti del costo di resa: il che si traduce poi in un più basso prezzo di vendita sul mercato.

Ma non vorrei che dietro alla battaglia che si era scatenata in occasione della legge « pesi e misure » vi fosse qualcosa di più della difesa dei 200 mila ferrovieri, vi fosse cioè il desiderio di uccidere ogni possibilità di sopravvivenza lecita e giusta ed economicamente valida per i trasportatori di oggi, al fine di far impadronire gradualmente del trasporto su strada lo Stato-padrone, con quale vantaggio degli utenti e dei consumatori dei trasporti io lascio immaginare a voi tutti.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PERTINI

CATELLA. Mi preoccupa il fatto che nell'Italia di oggi si tenda a far pagare all'autotrasporto, alla gomma, il *deficit* della rotaia; che si tenda a far pagare ai privati il *deficit* delle aziende pubbliche; particolarmente, anche se meno evidentemente, si intendono far pagare questi *deficit* da quei privati che per la loro capacità, iniziativa, sacrificio, volontà di resistere e lavorare, non sono ancora falliti e si rifiutano di fallire senza avere prima duramente lottato, perché difendono, sì, la loro vita, la loro occupazione e il loro guadagno, ma con questo difendono l'esistenza e il lavoro dei loro dipendenti e collaboratori e relative famiglie.

Mi preoccupa il fatto che ogni volta che si parla di qualche impresa ad iniziativa privata questa venga presentata sotto la veste e l'aspetto di attività che fa capo a individui

che si preoccupano solo di sfruttare chiunque collabori con loro, viva nelle loro aziende; senza pensare che se oggi in Italia è stato raggiunto un certo miglioramento nel tenore di vita generale, questo non è dovuto certamente allo Stato organizzatore e alle aziende di Stato soltanto, ma è dovuto anche a quelle decine e centinaia di migliaia di individui che, per la loro iniziativa, capacità, volontà, da piccoli operai e da piccoli impiegati sono diventati datori d'opera, sono diventati imprenditori che hanno occupato milioni di persone, ognuno per conto suo, creando un complesso, un giro di lavoro: questo è ciò che veramente ha permesso di migliorare il tenore di vita generale del popolo italiano in questi ultimi anni.

Un altro degli aspetti fondamentali della relazione Nenni a proposito delle ferrovie è la conferma del taglio di circa cinquemila chilometri di « rami secchi », fatto però con una certa progressività e molta lentezza, perché soltanto duemila sarebbero i chilometri di linee ferroviarie da eliminare nel primo biennio. La relazione precisa che tutto il personale esuberante per questi tagli e per i necessari rimodernamenti verrà conservato, cercando di utilizzare i ferrovieri delle linee sopresse nei servizi sostitutivi.

Ora, vi è qui molto semplicismo, perché nei trasporti su strada si incontrano tecniche ed esigenze ben diverse. Si dimentica, soprattutto, che la passività della rotaia è dovuta non tanto al suo superamento tecnico ed economico in certi casi e particolari settori, ma anche al regime pubblico, con i difetti ben conosciuti; difetti che rimangono anche nell'autotrasporto pubblico, come insegnano gli esempi clamorosi di quelle note autolinee romane che in mano pubblica hanno realizzato, di fronte a introiti irrisori, costi quadrupli di quelli dei privati.

La vera soluzione starebbe nel lasciare i percorsi dei « rami secchi » ai trasporti privati, che operano a loro spese, i quali fungerebbero da collettori di traffico per la rete ferroviaria. Ma questa soluzione economica è stata respinta dalla commissione Nenni, che afferma quella politica non solo conservando ai nuovi carrozzoni pubblici di autotrasporti i servizi soppressi, ma anche preparando una sistematica annessione dell'attuale traffico privato.

Gli utenti sono perfettamente orientati e sanno giudicare della convenienza e della rispondenza di ciascun mezzo alle loro esigenze. La superiorità della libera scelta dell'utente contro ogni artificiosa e dispendiosa di-

storsione creata con privilegi a un mezzo e divieti all'altro, è stata ribadita anche in sede europea. Tale scelta non può essere sostituita, se non a prezzo di ingiustizie e con grave danno collettivo, dalle decisioni del Governo. Solo l'utente può apprezzare la differenza dei valori d'uso; e la libertà di scelta del consumatore (lo riconosce anche il « rapporto Kapteyn ») è mezzo di orientamento insostituibile dell'economia. Oggi invece mi pare si intenda distorcere quella libera scelta, sostituendo ad essa la scelta politica, per fornire traffico alla rotaia e ai nuovi carrozzoni autostradali.

Già nel luglio del 1960 alla Camera il collega onorevole Alpino indicava le linee di un coordinamento fra rotaia e autotrasporto, in base ad una politica di trasporti su base moderna ed economica; ed affermava che il coordinamento non deve essere autoritario, con una divisione di compiti imposta dalla legge, né artificioso, con distorsione di convenienza creata da tariffe politiche e sovvenzioni per un mezzo, balzelli e restrizioni per l'altro. Ed io oggi ripeto che bisogna riconoscere alla ferrovia un compito tuttora utile, economico, insostituibile, sulla rete di grandi comunicazioni, dove deve concentrare i suoi capitali per il continuo perfezionamento degli impianti e dei servizi, lasciando all'autotrasporto, per la sua adattabilità al volume e alle esigenze, per la rapidità e convenienza delle operazioni, la media e piccola distanza e la raccolta capillare del traffico.

Non dimentichiamo che viviamo in un periodo di progresso, di esplosione tecnica e scientifica. Strutture e mezzi di trasporto moderni devono adeguarsi ai tempi, alle possibilità della tecnica, alle necessità della popolazione.

Non si deve vivere di abitudini e consuetudini. Quando si ostacola in questo campo il progresso della tecnica, qualunque essa sia, non si riesce a dissimulare la volontà di difendere gli interessi di un settore dei trasporti a danno di un altro, senza riconoscere che le reali necessità del paese, in un mondo moderno, non devono prescindere ed ignorare le possibilità complementari ma insostituibili del trasporto su strada, nei confronti delle ferrovie, dei trasporti marittimi e fluviali, degli aerei.

Sono tutti settori del mondo dei trasporti e tutti debbono e possono coesistere e svilupparsi; ma il loro sviluppo e la loro coesistenza devono essere regolati dalle ferree leggi economiche, che rispettano lo scopo e la mèta per cui tutti sono nati, vivono e si svi-

luppano: servire la necessità degli uomini di spostarsi e di scambiarsi merci o beni di ogni genere e necessità, a costi e prezzi migliori, più economici, più accessibili a tutti.

Queste mie incomplete osservazioni e considerazioni ho desiderato fare in occasione della discussione dello stato di previsione del Ministero dei trasporti, augurandomi che parte di quanto ho detto — che è il frutto di esperienze in materia — possa servire in futuro a risolvere e migliorare sempre di più questo delicato, insostituibile settore della vita moderna, base del progresso del vivere civile, che si è sempre sviluppato, che è esploso solo ed unicamente dove le comunicazioni sono agevoli, le vie di scorrimento facili, i trasporti a prezzi economici, le difficoltà burocratiche minime. Questo nell'interesse generale del nostro paese, che è poi l'interesse di tutti i cittadini, specialmente i meno dotati economicamente, i più poveri. (*Applausi*).

#### Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. È stata presentata la seguente proposta di legge:

TERRANOVA CORRADO: « Modifiche all'articolo 2095 del codice civile » (3062).

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

#### Si riprende la discussione.

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

VERONESI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in questa stanca discussione sul bilancio dello Stato mi permetterò di dire alcune parole riguardanti essenzialmente l'aviazione civile, il trasporto aereo, più per continuare una tradizione personale che con la fiducia che possano portare a qualche risultato le cose che vengono qui dette.

L'onorevole ministro in Commissione ha avuto la amabilità di dire di sentirsi più parlamentare che governativo. Vorrei chiedere alla sua sensibilità di ascoltare le considerazioni che sto per fare, dando perlomeno l'impressione che il lavoro personale dei deputati che intervengono nella discussione dopo essersi preparati sull'argomento serva a qualche cosa. Non è un rimprovero, evidentemente, che io faccio all'onorevole ministro...

SCALFARO, *Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile*. Anche perché sono in « roddaggio ».

VERONESI. ...bensì una preghiera. È tutto il sistema, infatti, che avrebbe bisogno di essere rivisto. Fino a quando non lo rivediamo, accontentiamoci di adoperarlo come esso è.

L'onorevole Catella, che è intervenuto prima di me, ha esaminato tutto il panorama dell'aviazione civile e ha indicato gli aspetti più interessanti di questo sistema di trasporto — ancora nella sua fase di sviluppo — che con quote crescenti di persone e di merci trasportate continua ad avere costi di trasporto decrescenti; il che consente di fare delle previsioni per il suo sviluppo sostanzialmente diverse da quelle che si possono fare per gli altri due settori.

Mi limiterò ad alcune osservazioni che concernono punti che dovrebbero essere particolarmente tenuti presenti dal ministro nella sua azione di governo. È necessaria, in primo luogo, una politica dei trasporti. Un esperto di trasporti aerei, un pubblicitista, mi raccomandava di battermi per l'aumento nel bilancio dello Stato della dotazione per l'aviazione civile. Battersi sostenendo i bisogni del settore non è cosa che abbia però probabilità di successo. Sono membro della Commissione dei trasporti e dell'aviazione civile, e ho constatato che, quando si parla di ferrovie, i ferrovieri chiedono finanziamenti per questo settore; quando ci si occupa dell'aviazione civile, gli appassionati di questa materia, in assenza degli altri, sostengono le esigenze di questo settore; e così per i trasporti stradali.

In questa politica delle « spinte » credo non si possano trovare ragionevoli motivi di preferenza.

La politica dei trasporti dovrebbe essere, quindi, una politica basata su un conto nazionale dei trasporti, che abbia presenti quali sono stati gli investimenti totali fatti nei vari tipi di trasporto e quali le spese di gestione per questi sistemi di trasporto, nonché il frutto che se ne trae in un determinato anno in tonnellate-chilometro, in persone-chilometro trasportate, per stabilirne il costo. Costo che è economico e sociale.

Nel programma quinquennale si parla dei trasporti come di una attività economica e sociale; il che vuol dire che non soltanto in base ai risultati economici si deve giudicare l'opportunità di fare certi investimenti,

ma anche in base a considerazioni di carattere sociale. La difficoltà di una politica dei trasporti mi pare stia proprio in questo inserimento dell'elemento sociale sull'elemento economico, che fa distorcere la facilità delle scelte che avverrebbero altrimenti basandosi sul solo elemento economico. Occorre avere tutto il panorama, occorre fare una politica dei trasporti che sia fondata sulla conoscenza dei fenomeni.

La mia impressione è che in questa materia non vi sia sufficiente cognizione generale e uniforme — come sistemi di raccolta di dati e di utilizzazione degli stessi — per i vari tipi di trasporto. Ogni cultore porta le cifre del suo tipo di trasporti, per cui diventa difficile fare confronti e diventa difficile anche fare le scelte per gli investimenti.

Secondo un modo di vedere forse semplicistico, ma, mi pare, fondato sul buonsenso, i ministri del bilancio e del tesoro dovrebbero stabilire quale fetta del reddito nazionale attribuire ai trasporti, partendo ovviamente dalla constatazione della cifra attualmente attribuita, per modificarla eventualmente nel tempo; successivamente, dovrebbe avvenire una discussione per procedere alla ripartizione dei mezzi all'interno dei vari sistemi di trasporto. Ha ragione il ministro, quando dice che la politica dei trasporti deve comprendere non solo il settore controllato dal Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, ma anche i trasporti per via di mare.

Vorrei ricordare — forse per l'affetto che si porta alle proprie creature — che nella legge n. 141, proprio a cura di chi aveva spinto la presentazione della legge e presentato ad essa emendamenti (si tratta della legge che ha trasferito l'aviazione civile dal Ministero della difesa a quello dei trasporti) era stata prevista inizialmente la competenza del Ministero dei trasporti a coordinare tutta la materia dei trasporti, compresi quelli marittimi. Le solite ragioni che ci inducono a non modificare il cammino già fatto portarono a stralciare questo tentativo di coordinamento fra i due sistemi di trasporto, lasciandoli scoordinati. Ma una ricerca dovrà pur essere fatta per trovare il modo di confrontare i bisogni e l'utilità collettiva, allo scopo di procedere alla ripartizione fra i vari settori del reddito messo a disposizione.

Occorre, quindi, per procedere a buone scelte, che vi siano due condizioni. Una conoscitiva: avere, alla base delle decisioni che si dovranno prendere, delle ricerche, delle valutazioni (non dico degli studi, perché pos-

sono essere degli studi, diciamo così, fumosi, che non arrivano a conclusione); ricerche concrete, con precise finalità, con scopi limitati, se vogliamo pure approssimativi (perché la perfezione in questa materia non è facilmente raggiungibile), ma che consentano di conoscere nella sua totalità il fenomeno dei trasporti.

Inoltre, occorre un organo utilizzatore di questi elementi di ricerca e di studio. È stato detto — e io ne convengo — che una direzione generale per il coordinamento non sarebbe lo strumento adatto, tanto più che non coordinerebbe il traffico marittimo; né un consiglio superiore unico per tutti i sistemi di trasporto, cosa ventilata altra volta, ma non attuata. Un consiglio superiore di tutti i trasporti dovrebbe necessariamente articolarsi in sezioni per i vari tipi di trasporto, e si ricadrebbe allora nell'attività concreta dei consigli superiori attualmente esistenti (per l'aviazione civile, il consiglio superiore dell'aviazione civile); dovrebbe studiare il modo migliore per utilizzare i fondi ad esso settore attribuiti ed aiutare il ministro nella soluzione dei problemi che si pongono. Invece, il tema generale di coordinamento avrebbe solo motivo di svilupparsi in una discussione che tenda a ripartire le risorse disponibili fra i vari sistemi di trasporto.

Quindi, quale organo? Mi permetto di suggerire — poi l'idea potrà essere ripresa o modificata, se si riterrà che valga la spesa — una conferenza dei ministri responsabili, assistiti dai loro tecnici, che annualmente o periodicamente, in relazione agli studi che vengono fatti sulla materia dagli uffici del bilancio e della programmazione, portino le ragioni per la migliore ripartizione del reddito messo a disposizione del sistema dei trasporti fra i vari tipi di trasporto.

Per una ragionevole politica dei trasporti propongo dunque: ricerche e valutazioni conoscitive, e una strumentazione che potrebbe essere per adesso una strumentazione empirica, quale è questa che io suggerisco, per fare una politica dei trasporti che sia una politica di ragioni e non una politica di spintoni (nel senso che ognuno spinge per cercare di avere quanto gli è necessario).

Da questa argomentazione di problema generale — che comprende anche l'aviazione civile, ma che riguarda pure altri settori — passerò ora ai temi che riguardano strettamente l'aviazione civile. Vorrei raccomandare al signor ministro una cosa che già è stata sottolineata spesse volte anche in passato: e cioè

il problema delle leggi. Nell'aviazione civile il fenomeno tecnico ha avuto un corso veramente rapidissimo, e le norme legislative non hanno seguito questa evoluzione. È stato ricordato che siamo fermi al codice della navigazione del 1942, al quale prevedeva un regolamento malfatto, per cui il regolamento in atto è quello del 1925.

Orbene, si è verificato un fatto luttuoso relativamente recente, quello del disastro aereo all'isola d'Elba dell'ottobre 1960, che ha avuto un seguito giudiziario. Nel febbraio 1965, il tribunale di Livorno ha assolto gli alti funzionari dell'aviazione civile e i dirigenti della società concessionaria dalla responsabilità nel disastro. La sentenza fu appellata; e mi pare che nel febbraio di quest'anno anche l'appello si sia risolto nello stesso modo. Ciò che ha fatto impressione è la motivazione adoperata dal tribunale per assolvere quei funzionari da ogni responsabilità.

Si dice che in Italia valgono le leggi italiane, e sembrerebbe ovvio; sennonché noi abbiamo firmato la convenzione di Chicago, la quale dovrebbe vincolare l'Italia al sistema internazionale dei trasporti aerei, sistema che ha una sua regolamentazione concreta nei cosiddetti allegati tecnici alla convenzione, che riguardano, per esempio, le caratteristiche del materiale, i requisiti del personale di volo e che, ovviamente, sono suscettibili di mutamenti nel tempo, a mano a mano che mutano le circostanze. Ora, questi allegati non sono stati recepiti nella legge italiana; quindi — dice la sentenza — nonostante che siano osservati a preferenza delle norme interne, non possono prevalere rispetto a tali norme, non avendo valore una consuetudine contraria alla legge. Il che vuol dire, in parole povere e per un inesperto viaggiatore, che a rigore egli può essere messo su un aeroplano che risponde alle caratteristiche fissate dalle vecchie leggi, guidato da personale che possiede i requisiti stabiliti dal vecchio regolamento, senza che nell'ipotesi che nascano guai sia perseguibile chi ha autorizzato questo volo, in quanto la legge vigente è sempre quella del 1942, ed il regolamento in vigore è quello del 1925.

Voi mi direte che questo è enorme. Eppure è così, e si va avanti in qualche modo — ovviamente la vita ha le sue esigenze — con le circolari, che sostituiscono le leggi, stabilendo che il brevetto non può essere rilasciato a chi non abbia superato determinate prove. Ma, come cittadino di uno Stato di diritto, devo sapere quali sono le

norme alle quali io devo rispondere, norme che debbono essere fissate da leggi e non da circolari!

In passato, parlando di questo argomento, avevo raccomandato — ci si adegua alle possibilità — di sollecitare i lavori della commissione ministeriale costituita per la revisione del regolamento della navigazione. Purtroppo, i lavori sono ancora fermi. Si è verificata la morte di due presidenti, prima del compianto collega onorevole Dominedò e poi dell'illustre professor Torrente. Ebbene, ritengo, signor ministro, che prima del regolamento vada studiata la legge, che dovrebbe essere poi seguita dal regolamento di applicazione.

Siccome il sistema di leggi che abbiamo in materia, il codice della navigazione, non consente quella agilità di adattamento che sarebbe necessaria, mi pare che si dovrebbe studiare il modo, che era stato già indicato come una delle soluzioni dal compianto onorevole Dominedò, per certe cose contenute negli allegati, di fare delle leggi-quadro, che consentano al Governo di recepire con strumenti più agili della legge — quali possono essere i decreti ministeriali — le norme che riguardano le capacità tecniche (ad esempio) del personale, in modo tale che la garanzia di sicurezza che dobbiamo dare ai passeggeri sia assolutamente salvaguardata e non ci si possa trovare di fronte a sentenze, come quella del tribunale di Livorno, che richiamano leggi esistenti, sì, ma che sono assolutamente insufficienti a regolare il fenomeno di cui parliamo.

Un altro argomento che merita considerazione, oltre questo di carattere giuridico, è quello riguardante la rete aeroportuale. Ne ha fatto cenno il signor ministro, e del resto lo troviamo anche nei documenti parlamentari. Recentemente ho letto l'interrogazione di un collega che chiedeva molto semplicemente al Governo di voler provvedere alla illuminazione notturna di un certo aeroporto, che era stato apprestato e che funzionava di giorno: quasi che fosse un dovere correlativo dello Stato di provvedere a queste parti che gli competono e all'assistenza al volo (che compete al Ministero della difesa invece che a quello dei trasporti), solo per il fatto che gli enti locali hanno messo in essere l'aeroporto come area atterrabile.

Infatti, non basta che vi sia l'area atterrabile perché l'aeroporto sia funzionante. Occorre che vi siano strutture su questa area, e l'assistenza che conduce l'aeroplano inco-

lume e sicuro fino a terra. Ora, queste diverse parti sono fornite da diversi enti. L'apprestamento degli aeroporti può essere promosso dagli enti locali — comuni e province — e anche portato avanti e compiuto. Nel piano regolatore di Roma, per esempio, sono previsti gli aeroporti della capitale. Tutto il resto (cioè le attrezzature necessarie al funzionamento dell'aeroporto), pur essendo richiamato automaticamente nel primo atto compiuto dall'ente locale, dovrebbe essere fornito dallo Stato.

Se si pensa che l'assistenza al volo in un aeroporto, assicurata per tutte le 24 ore, impone, come mi diceva un esperto, la presenza di 80 persone, con un costo (ella, onorevole Antonio Mancini, può correggermi se sbaglio) che va oltre i cento milioni, senza contare tutte le attrezzature relative, ci si rende conto come non sia possibile affidare all'iniziativa locale la messa in essere degli aeroporti.

Una politica dell'aviazione civile esige, quindi, anche una politica degli aeroporti. Sarebbe bene che in questa materia l'onorevole ministro aiutasse talune iniziative che sono in corso. Si è parlato ripetutamente di un piano degli aeroporti come soluzione ideale alla quale ci si dovrebbe avvicinare. Questo importerà studi e ricerche, da concretizzare in una proposta che dovrebbe costituire un punto di riferimento per tutte le decisioni singole da prendere.

In mancanza di un piano degli aeroporti, si rischia di andare avanti nei modi propri e consueti della nostra democrazia. Chiedo scusa se interrompo questa conversazione troppo seria con un episodio alquanto significativo: ad un certo momento era caldeggiata la costruzione di tre aeroporti che interessavano, rispettivamente, il Presidente del Consiglio, il ministro competente e il sottosegretario per i trasporti e l'aviazione civile.

SCALFARO, *Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile*. Questo nella passata gestione. Non ho ancora un mio aeroporto personale! (*Si ride*).

DE PASCALIS, *Relatore*. Anche perché a Novara c'è la nebbia.

SCALFARO, *Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile*. A Novara esiste un aeroporto: ho quindi possibilità future in questo campo.

VERONESI. Non è motivo di scandalo questo, perché quando mancano indicazioni di carattere oggettivo risultanti da conside-

razioni globali e consacrate in un piano, le urgenze sono in relazione alla sensibilità di coloro che sono chiamati ad interessarsi di questi problemi. È chiaro che per me, ad esempio, i problemi più urgenti sono quelli che toccano me direttamente, almeno fino a quando non si avvertono e non si fanno sentire i bisogni esterni.

Signor ministro, l'impressione è che per quanto riguarda il settore « costruzioni » l'Italia non stia male come aeroporti: abbiamo 37 aeroporti, di cui 23 regolarmente serviti dalle linee; vi sono poi aeroporti minori. L'Inghilterra ha 37 aeroporti e la Germania occidentale 10. Pur con tutte le osservazioni che in merito si possono fare, tuttavia, *grosso modo*, sembrerebbe che per quanto riguarda la costruzione di nuovi aeroporti si debba andare con molta cautela.

Diverso è, invece, il discorso relativo alle attrezzature di questi aeroporti. Per farli funzionare occorrono una gestione degli aeroporti e gli aeroplani. Per quanto concerne la gestione, in Italia la situazione è molto varia: si va cioè dalla gestione privata o privatizzata di Milano e Torino a quella degli enti pubblici di Genova e Venezia a quella direttamente fatta dallo Stato, come nel caso di Fiumicino e di altri aeroporti minori. Per quanto si riferisce all'aeroporto di Fiumicino, circa sei mesi si è parlato di « irizzazione ».

SCALFARO, *Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile*. Se ne parla ancora.

VERONESI. In proposito, vi erano due tendenze nettamente distinte: da una parte — quella che gestisce attualmente l'aeroporto di Fiumicino — si diceva che la gestione dell'aeroporto è attiva e che ogni anno vi è un saldo attivo di 300-400 milioni, un saldo crescente nel tempo a seconda delle previsioni di sviluppo del traffico, dall'altra parte — quella che avrebbe dovuto assumere la gestione — si diceva che si voleva passare all'I.R.I. una gestione che si chiude con varie centinaia di milioni all'anno di perdita.

Crede che sarebbe difficile allo stesso ministro in questo momento, anche se lo volesse, chiarire i termini del problema, dire cioè se la gestione di Fiumicino sia in attivo o in passivo. Per quale motivo? Perché manca un bilancio dell'aeroporto di Fiumicino, non vi è un'amministrazione, una gestione che centralizzi e controlli tutte le entrate ed uscite, per cui le ricerche fatte (fatte anche per rispondere ad alcune interrogazioni che

noi presentammo) hanno avuto per metà l'individuazione di cifre collocate in vari bilanci — Ministero dell'interno, delle finanze, del tesoro e specialmente dei trasporti e dell'aviazione civile — per metterle insieme e ricavare da questo coacervo di cifre un bilancio, ma non certo « il » bilancio.

Ritengo, a proposito di ordine da dare alle cose dello Stato, che potrebbe essere utile promuovere un bilancio-tipo per gli aeroporti. In Italia abbiamo la possibilità di confrontare la gestione fatta dallo Stato, quella degli enti privati di Torino e Milano e quella degli enti pubblici di Genova e di Venezia; bene, allora cerchiamo di rendere confrontabili i termini, stabilendo qual è il bilancio-tipo, così come abbiamo imposto a suo tempo alle società elettriche un bilancio-tipo per non nascondere tra le pieghe del bilancio stesso le cose che non si devono nascondere, per vedere qual è il sistema migliore per amministrare.

Per Fiumicino so che esiste il discorso relativo alla terza pista (ne parlano i giornali di oggi in relazione alla visita fatta ieri dall'onorevole ministro); ebbene, anche qui una politica dei trasporti non può limitarsi alle prospettive di breve termine.

Poiché per qualche ora al giorno o per alcuni giorni dell'anno le attuali piste dell'aeroporto di Fiumicino sono sature, per decongestionare il traffico — si dice — occorre costruire la terza pista. Ma è ovvio, onorevoli colleghi, che nella previsione dello sviluppo del trasporto aereo anche la terza pista sarà presto (e « presto » in questo caso significa nel giro di tre o quattro anni) saturata. E dopo, che cosa si farà ?

Vorrei dire all'onorevole ministro di compiere una visita anche all'aeroporto di Ciampino oltre che a quello di Fiumicino; ed allora si renderà conto che a Roma esiste già un aeroporto, che, insieme con quello di Fiumicino e con quello dell'Urbe, può costituire il sistema aeroportuale della capitale. Non voglio certo dire che siano male stanziati i fondi previsti nel bilancio per espropriare i terreni, perché è sempre bene avere spazio intorno per prepararsi; ma, dal punto di vista della necessità e dell'urgenza, a me sembra che lo Stato dovrebbe andare un po' più in là nel vedere come vanno queste cose.

Infatti un capitale notevolissimo, come quello investito nell'aeroporto di Ciampino — il quale è stato il primo aeroporto in Italia per tanti anni, prima dell'apertura di Fiumicino — adesso è veramente sottoutilizzato in maniera deplorabile. Non so se questo dipenda dall'applicazione di quell'articolo del-

la legge n. 141, il quale prevede che una commissione mista determini quali sono i beni da attribuire al Ministero della difesa e quali quelli da attribuire al Ministero dei trasporti, e se quindi l'aeroporto di Ciampino sia ancora in discussione; mi augurerei però che la commissione arrivi rapidamente alle sue conclusioni e che l'aeroporto di Ciampino possa essere destinato alle necessità di Roma, come è da prevedere debba essere comunque destinato se la nostra capitale sarà come la capitale Parigi, la capitale Londra, la capitale New York, come quelle capitali cioè che sono servite da un sistema aeroportuale, cui fa capo un traffico aereo sempre crescente.

Capitale sottoutilizzato non è soltanto quello di Ciampino, ma anche quello di molti altri aeroporti. È stata recentemente data notizia di questo aspetto attraverso una conversazione radio; io mi limito solo a ricordare che i chilometri volati per abitante in Italia sono 9,9 mentre la media dei paesi del M.E.C. è di 15,2. Non voglio negare che vi siano delle differenze giustificate, ma non vi è dubbio che questo è un aspetto che merita attenzione. Quindi, oltre che alla gestione degli aeroporti, occorre pensare a far arrivare sugli aeroporti gli aeroplani, cioè a sviluppare i trasporti interni.

Circa lo sviluppo dei trasporti interni, c'è veramente da avere qualche dubbio. Quando a questo titolo si chiedono sovvenzioni di avviamento da parte dello Stato, c'è da domandarsi se quella quota di traffico che viene in questo modo acquisita al trasporto aereo sia traffico « nuovo » creato dal progresso, o sia un traffico sottratto ad altri mezzi di trasporto, in particolare alla ferrovia, nel qual caso lo Stato aiuterebbe i mezzi aerei ad avviarsi a spese delle ferrovie, per la perdita di una parte — sia pure molto modesta — di traffico, da compensare poi con nuove erogazioni. Questo tema meriterà di essere approfondito. Io credo che facciamo bene a mantenere qualche somma per incrementare lo sviluppo del trasporto aereo interno, perché gli esempi che abbiamo davanti, giudicando empiricamente, degli Stati che si trovano nelle nostre condizioni, ci dicono che questa dovrebbe essere la strada.

L'onorevole ministro ha parlato anche, a proposito di problemi urgenti, di quello dell'assistenza al traffico aereo. L'assistenza al traffico aereo con la legge n. 141 è stata attribuita alla difesa. Vi era una proposta diversa, inizialmente, che venne respinta. La verità è che lo spazio aereo è usato sia dai civili sia dai militari: sono due gli utenti e

unico è lo spazio. Quindi, il controllo è bene che sia esercitato da una entità unica, la quale potrebbe essere utilmente messa in una condizione di pariteticità rispetto ai due utenti. Nell'attuale situazione uno dei due utenti, la difesa, gestisce tutto il servizio, anche per i civili. La indicazione che è sembrata affiorare da certe parole che si sono sentite nei giorni scorsi è quella di una attrazione del servizio ai trasporti. Credo che questa non sarebbe una soluzione giusta, a parte le difficoltà che incontrerebbe, proprio perché il servizio deve essere fatto per i due utenti, che sono ambedue molto importanti, anche se in tempo di pace l'aviazione civile pesa numericamente di più.

Una specie di agenzia, con un consiglio di amministrazione a mezzadria, che fornisca il servizio agli uni ed agli altri, potrebbe forse essere una soluzione, ad imitazione di altre adottate da paesi più avanzati di noi nel campo del trasporto aereo.

Certo, occorre che in ogni modo i tecnici siano trattati da tecnici e che, quindi, quelle idennità promesse ai controllori del traffico molti anni fa arrivino finalmente in porto.

È altresì opportuno che ci teniamo collegati con coloro che si occupano specificamente di questa materia nei paesi vicini, in particolare con l'agenzia *Eurocontrol*.

Fra tante cose che ci sono da raccomandare, mi sono limitato a quelle che ritengo più importanti. Desidero ancora segnalare, non come cosa da fare ma come esempio da prendere, il piano dell'Alitalia, la cui esistenza è lodevole e confortante, fra tante mancanze di piani. Questa nostra società di bandiera si è fatta onore nel mondo, come è stato detto con orgoglio. Ieri ho visto riportato dai giornali che è la settima compagnia del mondo, e che ha un fatturato di 130 miliardi di lire. Quindi è una signora società, che fa onore alla bandiera italiana nel mondo. Essa ha il suo piano pluriennale: si è parlato nei giorni scorsi sui giornali di 150 miliardi programmati per i prossimi cinque anni. Non vi è che da rallegrarsi di questo e constatare — è una considerazione che bisogna pur fare — che il sistema di dirigenza a modo privatistico usato dall'I.R.I. e dall'Alitalia, nonché dalla S.E.A. di Milano, è un sistema che sembra condurre ad una superiorità di risultati rispetto al modo di procedere, fino adesso almeno, attuato dalle amministrazioni pubbliche. E non vi è da meravigliarsi se l'Alitalia questa sua superiorità la faccia valere e forse la faccia anche pesare, come è stato con prudenza ma con qualche esemplifica-

zione significativa indicato anche dal collega Catella.

Io mi auguro, onorevole ministro — chiudendo questo mio breve intervento — che nel settore da lei controllato si faccia una programmazione in chiave di domani, come diceva una rivista economica assai apprezzata, e non una programmazione in chiave di ieri. L'osservazione veniva fatta pensando alle ferrovie e a ciò che si sta facendo nelle ferrovie in Italia: queste sembrano programmare in chiave di ieri, mentre l'aviazione sta programmando in chiave di domani. Io mi auguro, come dicevo, che in tutto il settore si programmi appunto in chiave di domani, e che ella, onorevole ministro, delle buone volontà che trova in Parlamento voglia tenere conto, accettando questi modesti contributi ed apporti che possono essere da noi dati. (*Applausi a sinistra e al centro*).

PRESIDENTE. Sono così esauriti gli iscritti a parlare sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

SCALFARO, *Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCALFARO, *Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la procedura di discussione del bilancio lascia spazio al ministro soltanto per qualche precisazione, e penso non sia male, non tanto perché il ministro se la può cavare a buon mercato, quanto perché mi rimane la convinzione che la sede dove forse è più facile e più costruttivo discutere resta quasi sempre quella della Commissione. Può darsi che, ormai anziano presidente di Commissioni in questi venti anni di esperienza parlamentare, sia rimasto infatuato — credo di averne sufficienti motivi — di questa mia esperienza; ma sono convinto che il dialogo in quella sede sia molto valido. E ringrazio il presidente della Commissione trasporti Sammartino che mi ha dato modo nella seduta di mercoledì mattina di avere un primo scambio di impressioni.

Ma vi è un'altra ragione che rende minore l'intervento del ministro: ed è che, per usare un termine che mi pare sia pertinente al mio settore, il ministro si presenta — ed esprime devoto omaggio al Parlamento — ancora in fase di rodaggio, con un mese di esperienza. Venti anni di vita parlamentare non danno una competenza particolare in un settore o in un altro, anche se possono dare una visione

politica, o almeno abituare allo sforzo della visione politica. Ma anche per quanto riguarda la visione politica la preoccupazione, la precauzione devono essere particolarmente sottolineate, ch  non penso sarebbe molto serio da parte mia ritenere di essere idoneo dopo un mese di esperienza a fare una sintesi politica. Visione politica vuol dire conoscenza, la pi  precisa possibile, di tutti i problemi (e questi tre settori loro sanno di quale vastit  siano); vuol dire sintesi che consenta una visione, una prospettiva nel futuro.

Chiedo scusa allora ai colleghi che sono intervenuti, cio  agli onorevoli Nicola Cavallo, Cuttitta, Marchesi, Gatto, Antonio Mancini, Catella, Veronesi, e ad altri che parlando sul bilancio in genere hanno toccato qualche punto che riguarda il mio Ministero (come l'onorevole Servello, che ha parlato dell'aviazione civile); chiedo scusa se pi  che una risposta io far  una sintesi di brevi considerazioni, che probabilmente avranno anche una certa dose di genericit : ma il tempo non mi consente di dire molto di pi .

La necessit  di una politica dei trasporti (si   detto anche in Commissione, ed io ringrazio i colleghi che si sono rifatti a qualche mia dichiarazione resa in Commissione, che io vorrei qui richiamare senza ripetere)   la prima cosa che balza allo sguardo a chi guarda a questo settore.

Al Ministero dei trasporti fanno capo tre enormi settori, agganciati al Ministero attraverso un sistema, vorrei dire, di impostazione giuridica varia. Abbiamo la forma di azienda delle ferrovie, il cui consiglio di amministrazione   presieduto dal ministro, abbiamo l'altra posizione della motorizzazione civile con i grappoli di enti vari, che, agganciati con forme diverse dal punto di vista giuridico, ne dipendono, e abbiamo l'aviazione civile, che   un settore particolarmente in espansione. Ma vi   anche la marina mercantile. Quando si parla di politica dei trasporti, occorre avere davanti agli occhi i quattro settori. Anche oggi, negli interventi egregi che i colleghi hanno fatto, ho sentito da qualcuno, preoccupato, per esempio, del problema che tocca il settore delle ferrovie (che   un settore che ha problemi in questo momento, e per tradizione forse, macroscopici), presentare una visione importante, precisa, ma che non si estende agli altri settori. Non   possibile che noi riusciamo a sanare un settore e a migliorarlo se non abbiamo una visione completa. N    possibile — mi consentano (questi sono principi generali) — che

si possa pensare di salvare un settore mortificandone altri, poich  questo   assolutamente assurdo. La politica dei trasporti   politica di una visione generale dei problemi, di una visione di sintesi, cui va congiunta una decisa volont  politica.   vero, hanno ragione anche gli oppositori. Ho sentito da pi  di uno di loro (e non solo qui) chiedere che la visione politica esprima una volont  politica per scegliere una strada e che, una volta scelta, vi sia la capacit  di seguirla.

Ecco, quale politica? Questo   il punto di discussione che si articoler  negli incontri che avremo in Commissione discutendo i provvedimenti pi  importanti e quelli minori. Ogni politica (chiedo scusa se nelle mie parole si risente forse il peccato di origine del magistrato) come ogni atto umano, come ogni visione umana, parte dalla constatazione dei fatti. Il primo fatto   la situazione nella quale ci si trova. Ci sono le ferrovie dello Stato (parlo del mio Ministero), ci sono le strade, con tutti i problemi degli autotrasporti, ci sono le vie dell'aria, e quindi gli aeroporti, gli aerei, ecc.

Quindi, constatiamo innanzitutto che a questo stesso Ministero fanno capo grossi settori diversi e che questi settori sono in larga parte naturalmente in concorrenza l'uno con l'altro. Quindi, constatiamo che il mondo va avanti. E se la nascita delle ferrovie ha mandato a casa i cavalli, evidentemente il progredire del motore, dell'aereo, ridimensioner  le ferrovie. Non   pensabile che si possa affrontare la realt  fermanoci e cercando di bloccarla in una certa posizione. Coloro che avessero questa visione finirebbero per trovarsi domani o doman l'altro di fronte a crisi assai pi  gravi.

E far  qualche accenno a cose che non sono state scoperte da me, ma che ho sentito ripetere — credo — da tutte le parti su questo punto.

Una seconda considerazione: si pu  parlare di crisi. Credo che in questo settore se ne possa parlare; le cifre   inutile andarle a precisare alla virgola, ma le cifre che riguardano la situazione, per esempio, dell'azienda delle ferrovie sono cifre di *deficit*, che non possono non costringere a parlare di crisi; credo che sia anzi una terminologia benevola e forse con una punta di visione rosea. Ci  che deve preoccupare maggiormente, tuttavia, non   l'attuale situazione deficitaria, ma deve essere la visione di una volont  prospettata nell'avvenire, poich , se questa   una visione oggettiva seria e valida,

evidentemente potrà vincere anche delle situazioni faticose di passaggio.

La crisi tocca due settori: non soltanto la rotaia, ma anche la strada. Questo dobbiamo dircelo, poiché non posso (anche se ho 30 giorni di esperienza) limitarmi a vedere i singoli colleghi preoccupati delle varie aziende, delle varie ditte, dei vari enti che gestiscono le comunicazioni su strada, che entrano in fase discendente e creano problemi di vario tipo, a cominciare da quello umano, ma debbo poi tirare le somme di questa serie di lamentazioni e di constatazioni dei colleghi e dire: anche in questo settore esistono problemi gravi e, se non troviamo la «quadra» presto (l'ho detto in Commissione e lo ripeto qui), evidentemente questi problemi diverranno ancor più gravi.

Se, quando la motorizzazione faceva i primi passi, lo Stato interveniva in qualche maniera, evidentemente aveva già risolto la questione di principio circa la indispensabilità di una sua presenza. I problemi poi dell'onerosità e della qualità di tale presenza e dei conseguenti controlli rappresentano altrettanti temi politici da esaminare di volta in volta; ma non v'è dubbio che il tema fondamentale di principio — la presenza dello Stato, l'intervento dello Stato perché si adempia a questi compiti che sono evidentemente di interesse pubblico — è già risolto. E cioè superato il problema dell'*an debeatur*. Resta invece la questione del *quantum*; e poiché si è accumulato il *quantum* di molti anni addietro, non si può negare che occorrerà esaminare in che modo dev'essere rivisto.

Se si parla di crisi nel settore strada e nel settore rotaia (ho fatto soltanto qualche cenno vago per richiamare il fatto che la crisi esiste, non presumo assolutamente di aver fatto l'analisi della crisi), non si può negare che esiste una crisi, che è forse in modo particolare crisi di sviluppo, anche nel settore dell'aviazione. Gli onorevoli colleghi che hanno parlato su questo tema hanno avuto modo di fare dei rilievi.

A quali indirizzi occorre, a mio avviso, far capo? Primo indirizzo: quale scopo occorre raggiungere, quale scopo si pensa di raggiungere, quale finalità? La finalità (e mi assolvano se sembra loro che queste cose siano estremamente semplici, ma mi pare che presuppongano almeno lo sforzo del buonsenso), la finalità valida è quella di servire nel modo migliore coloro che sono i destinatari del servizio. Questa è la prima finalità. Tutti gli argomenti più solenni che noi dovessimo addurre non possono soverchiare questo. Il

servizio è nato per una finalità. Ci sono uomini che si spostano da una parte all'altra, ci sono merci che si spostano da una parte all'altra; occorre che gli uni e le altre viaggino nel modo migliore, più rapido e confortevole, spendendo il meno possibile, e occorre che chi li serve faccia il servizio migliore al costo minore. Questo è lo scopo. Poi si tratta di avvicinarsi di più o di meno; ma, questo essendo lo scopo, si tratta di fare uno sforzo per raggiungerlo.

Mi consentano, onorevoli colleghi: quando si apre un negozio e si deve vendere qualche cosa al cittadino che passa, non si prepara solo una vetrina accogliente, capace di attrarre, ma si cerca anche di preparare qualche cosa che al cittadino interessi. Ora occorre che noi, come Stato, abbiamo l'avvedutezza di fare ciò che fa il privato per sapere che cosa al cittadino preme di più, che cosa gli interessa di più, quale servizio il cittadino preferisce e in qual modo desidera fruirne. Perché il fatto che un servizio sia pubblico non è buon motivo per versarlo — quasi cibo con l'imbutto — nelle fauci del destinatario; perché perfino entrando in una trattoria viene chiesto al signore che cosa desidera, e lo si chiede anche in quelle trattorie che non hanno se non una cosa sola da dare, ma la richiesta è fatta con tale garbo e quell'unica cosa è preparata così bene che quando uno se la vede presentare è convinto di averla scelta lui.

MANCO. A prezzo buono, onorevole ministro!

SCALFARO, *Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile*. Sì, l'ho detto prima, onorevole collega, perché ho parlato prima del prezzo e del costo: non delle trattorie, perché non dipendono dal mio Ministero, a meno che diventino viaggianti.

Ora, di fronte alle esigenze, si può anche graduare, esaminare, vedere con più ocularità e con più esattezza il problema.

Occorre considerare, a questo punto, un'altra questione. Il problema certo esiste, e da questo punto di vista l'onorevole Gatto ha ragione, ma non lo porrei in termini così rigidi ed alternativi di strada-rotaia, bensì sul piano di una bipartizione tra trasporti pubblici e privati. In altri termini, non mi fossilizzerei in una posizione di scelta, di opzione definitiva, aprioristica e totale. Se il punto cui si deve arrivare, lo scopo che si deve raggiungere è quello da me citato prima, penserei per prima cosa che lo Stato è già presente, e non poco, in questo settore.

In secondo luogo direi che tutti i problemi di *deficit*, di difesa, di potenziamento, di « buchi » da colmare, non si risolvono certo con scelte aprioristiche nette e rigide della via della pubblicizzazione o di quella della privatizzazione. Ritengo invece che la via migliore sia quella di trovare il punto di equilibrio tra queste due forze per raggiungere un certo scopo, come è stato prima chiarito.

Evidentemente se operassimo una scelta drastica e netta nei confronti di una di queste due vie, finiremmo per fare una scelta sui mezzii, mentre invece dobbiamo operare la nostra scelta sui fini, graduando i mezzi opportunamente per il raggiungimento di essi fini con il maggior decoro possibile.

Ciò precisato, vorrei prendere atto adesso di talune questioni molto delicate che qui sono state affacciate. Esse toccano tutti e tre i settori.

Fattore umano: 200 mila dipendenti delle ferrovie dello Stato. Si è fatto però anche cenno al problema umano e delicato dei dipendenti delle ferrovie concesse a ditte appaltatrici. Il problema, che mi pare sia stato sottolineato dall'onorevole Gatto, è, in sostanza, quello di due persone che lavorano a fianco, e, poiché uno dipende direttamente dalle ferrovie dello Stato e l'altro dalla ditta appaltatrice, si vengono a trovare con trattamento economico, posizione giuridica e sicurezza diversi. Non vi è alcun dubbio, il problema umano esiste, deve essere affrontato e studiato, ma non credo sia automaticamente risolvibile, come forse per considerazioni umane si potrebbe pensare, inserendo tutti costoro alle dipendenze delle ferrovie dello Stato, perché il problema riguarda anche altri. Se questa barca fa acqua e noi vi carichiamo più gente l'unica gioia potrà essere quella di andare a fondo insieme. Perciò occorre stare attenti a scegliere un'impostazione affinché essa sia la più seria, pure tenendo conto del problema umano che essa implica.

Debbo dire che non ho merito alcuno (anche perché in un mese non è facile avere meriti, anche se per un ministro i meriti sono *in re ipsa*), ma non posso non dare atto ai miei predecessori e ai massimi responsabili del settore ferroviario della sensibilità umana dimostrata in tutte le occasioni nei confronti del personale. In tutte le discussioni, in tutte le riunioni di consiglio di amministrazione, mai una volta si è discusso di alleggerire licenziando dipendenti o togliendo qualche cosa sul piano umano: anzi, si è sempre cercato in ogni modo di tutelare, di-

fendere, proteggere. Occorre tuttavia stare accorti per non determinare facili promesse che possano provocare maggiori danni per tutti.

E parliamo del problema dei sindacati. Mi sono insediato lunedì ultimo del mese scorso e il martedì successivo avevo convocato i sindacati. Chi ha la paziente bontà di conoscermi sa che non ho fatto questo per ragioni tattiche, che non mi servono, ma perché ritengo che i sindacalisti, specie in questo settore, siano in una posizione di responsabilità veramente pesante e delicata. Volevo dir loro che, nonostante la nostra diversa posizione di responsabilità, ero pronto a rendere il meno pesante possibile la loro fatica.

Da parte dell'onorevole Gatto si sono affrontati alcuni temi relativi fra l'altro allo sciopero e si è parlato di una « coartazione della libera espressione dei sindacati »; muovendo al Ministero dei trasporti un'accusa basata su un capo di imputazione a dire il vero un po' troppo pesante. Si tratta di una questione che indubbiamente non può essere affrontata sul piano di ogni singolo ministero. Non ritengo di poter garantire una rapida soluzione della questione (sarebbe poco serio fare promesse che difficilmente potrebbero venire mantenute), ma mi riservo di esaminare a fondo una questione che non ho potuto ancora approfondire. Devo per altro rilevare che la libera espressione nel sindacato è stata sempre totale in questo settore.

Fra i problemi che il dicastero dei trasporti deve affrontare vi è quello delle difficoltà finanziarie dell'azienda ferroviaria, difficoltà che vanno esaminate nel quadro di una visione globale dei problemi economici del nostro paese. Il ministro dei trasporti non può non essere solidale con tutto il Governo e non può assillare continuamente i colleghi che hanno sulle spalle la pesante responsabilità della politica finanziaria. Ciò non toglie tuttavia che egli, essendo stato posto a capo di un dicastero per tutelarne nel modo migliore gli interessi, debba preoccuparsi di salvaguardarne in ogni modo le esigenze, nel quadro della necessaria dialettica con i titolari degli altri ministeri; se così non fosse, il ministro verrebbe meno ai suoi doveri.

Sta di fatto che le difficoltà finanziarie esistono. Appena insediato al Ministero dei trasporti mi sono preoccupato di avere un quadro esatto della situazione. Nelle scorse settimane ho già avuto alcuni colloqui con il ministro del tesoro e con il governatore della Banca d'Italia e altri ne avrò nei prossimi giorni. La mia prima preoccupazione è quella di avere un quadro esatto della situazione

deficitaria. Forse perché non sono uomo di numeri (soprattutto in questo senso) sento soprattutto il bisogno di sapere esattamente come stanno le cose. Non ritengo serio giocare sulle cifre e prospettare *deficit* profondamente diversi l'uno dall'altro e fra i quali intercorrono a volte differenze di decine di miliardi. Comprendo che, una volta accertato il *deficit*, si discuta se esso faccia capo a Tizio o a Caio, a Sempronio o a Mevio, nella varia discussione di responsabilità governative o non; ma non ritengo che la potenza degli uomini politici, comunque schierati, giunga al punto di far presentare ed ottenere l'approvazione di emendamenti alla tavola pitagorica...

Le difficoltà finanziarie sono indubbiamente un problema di rilievo dell'azienda ferroviaria, ma non il solo. Vi è, ad esempio, la questione di un migliore assetto della rete ferroviaria. La ricostruzione, come già ho avuto occasione di rilevare altra volta, è avvenuta nel senso di rifare ciò che vi era e dove era, come è avvenuto per il ponte Vecchio di Firenze. Ora che quel ponte meritasse un affetto particolare è fuor di dubbio, ma è meno facilmente comprensibile che si nutrisse lo stesso affetto per le ferrovie realizzando la ricostruzione in modo tale da determinare una serie di gravi problemi, anche perché tali opere sono state realizzate in epoca relativamente recente, poiché breve è il tempo che ci separa dalla fine della guerra.

Un'altra causa del *deficit* dell'azienda ferroviaria desidero qui sottolineare, anche se sono consapevole che ciò non mi procurerà simpatie: intendo riferirmi alla pioggia, stavo per dire allo scroscio senza pietà, dei trattamenti particolari, eccezionali, di favore, che vanno dalla gratuità dei viaggi alle tariffe ridotte a pioggia o a diluvio universale.

Vi è poi il problema dei « rami secchi ». Ho detto in Commissione e ripeto in aula che i rami secchi sono i rami secchi. Io accetto, questo sì, che si discuta per ciascun tronco ferroviario se si tratti di una linea vitale oppure no, ma una cosa farò di tutto per impedire: che il ramo sia fatto apparire come secco se non è tutelato e come verde, con freschi germogli, se protetto da potenti uomini politici. In altre parole, non posso consentire che i rami siano verdi o secchi a seconda della potenza di difesa dei parlamentari (a cominciare dal ministro che oggi vi parla), perché ciò non è assolutamente accettabile, non è serio. Dissi già in Commissione che in questo caso, quando il ramo è verde per gli appoggi politici di cui gode, allora è soltanto verniciato di verde e occorre che il politico

che gli dà la vernice vi apponga sopra la targa: « vernice fresca » !

Perché dico questo? Perché è una delle cose che ho cercato di esaminare subito, compresa per esempio quella della distribuzione del lavoro nelle officine dentro o fuori l'azienda. Che la distribuzione avvenga, come fanno gli uffici, con uno sforzo di oggettività, è doveroso, e lo è per la giustizia che tocca gli uomini che lavorano. Che si abbia anzitutto attenzione alle officine dell'azienda è doveroso, di primaria importanza, poiché essendo tutti gli uomini che lavorano, dentro e fuori della azienda, degni di rispetto del loro diritto al lavoro, mi pare che buon senso e giustizia vogliano che si cominci a considerare quelle officine che, facendo capo all'azienda, se non funzionano, aumentano i guai dell'azienda, e quindi i guai per le persone che vi lavorano. Ma che a un certo punto la distribuzione del lavoro si muova per pressioni politiche, questo devo dire che farò l'impossibile per impedirlo; e se non vi riuscirò, denuncerò la cosa in Parlamento. Mi pare infatti veramente inammissibile turbare la equa distribuzione del lavoro tra uomini innocenti che non hanno il diritto di vedersi pesare sopra le varie influenze politiche da una parte e dall'altra.

Ho detto cose un po' chiare e un po' dure, ma devo dire il mio pensiero.

Ho già chiesto l'elenco totale di tutte le pensabili riduzioni e agevolazioni. La soluzione di questi due problemi, riduzioni e agevolazioni da un lato e rami secchi dall'altro, non salva certo un'azienda. No, ne sono sicuro (i rami secchi già possono avere un peso maggiore quando sarà finita l'indagine e saranno prese delle decisioni): ma sono il segno della impostazione di serietà di un problema. Non credo che esista una azienda privata la quale abbia la possibilità di fare regali come fa l'azienda delle ferrovie dello Stato; e di farli non soltanto per decisione dell'azienda, ma per decisione di una serie di persone che fanno capo allo Stato (Ministeri vari, Parlamento ecc.), le quali non hanno a che fare con l'azienda e che, però, dopo aver viaggiato *gratis*, hanno la dolce possibilità di scoprire che il *deficit* è in aumento.

Non desidero infierire su questo tema; mi pare però sia bene esaminarlo fino in fondo. Comunicherò in Commissione la situazione complessiva in questo campo e la Commissione la esaminerà e la discuterà. È bene però che quando noi constatiamo dei lati negativi abbiamo anche il coraggio di assumerci delle responsabilità. Non si può parlare di salvezza.

Queste non sono responsabilità di salvezza, sono però pennellate di serietà nell'affrontare dei problemi. poiché l'azienda, se è tale, occorre — chiedo scusa del bisticcio — che sia azienda: altrimenti non chiamiamola così, dato che attraverso una serie di impostazioni e divisioni finisce per essere un insieme di interventi pubblici, privati, di tutto, ma al di fuori della possibilità di intervento del consiglio di amministrazione, che ha il diritto e il dovere di governarla e di vedere dove la può portare.

Un ultimo punto: la situazione di oggi in riferimento all'incontro delle parti presieduto dall'onorevole Nenni, attraverso una procedura che è stata chiamata di « superministro ». Questo non dispiace al ministro attuale poiché nella distribuzione delle responsabilità vi è anche modo di potersi trovare maggiormente protetti. Ma al di là della battuta vorrei dire (gli onorevoli colleghi sono a conoscenza dell'incontro, ne sanno i risultati e l'onorevole Catella ha anche citato parte del documento) che la scadenza dei due procedimenti, quella del 31 gennaio 1966, è sopravvenuta 10 giorni prima della caduta del Governo. I due provvedimenti, quello della riforma dell'azienda e quello del coordinamento, non sono stati ancora presentati.

Ho detto in Commissione e ripeto che mi sono trovato di fronte a un termine scaduto. I provvedimenti, mi sia permesso di dirlo, erano però teoricamente quasi pronti. Dico teoricamente nel senso che, terminata quella commissione presieduta dal vicepresidente del Consiglio onorevole Nenni, i risultati sono stati articolati in due provvedimenti, i quali sono stati elaborati e discussi da una Commissione sul piano tecnico, e sul piano legislativo dagli uffici legislativi presieduti dal-sono stati elaborati e discussi da una consiglio. Alla seconda riunione del Consiglio dei ministri ho chiesto che i colleghi che devono esprimere il proprio parere per il « concerto » lo esprimessero, al fine di potere dare a me la sensazione se dalla fase tecnica e di ufficio legislativo si poteva passare a quella necessaria dell'assunzione politica di responsabilità su questi temi. Ho chiesto il « concerto » che non è ancora venuto, il che mi fa sospettare che vi siano delle difficoltà. Ma devo anche dire che i sindacalisti che avevano partecipato ai lavori di quella Commissione non avevano più avuto notizia dei risultati, per cui io ho comunicato ai sindacalisti i due testi. Dalle prime notizie che mi sono giunte pare che anche i sindacalisti abbiano obiezioni da fare.

Io tirerò la somma di questa varietà di commenti e di osservazioni e poi porterò la questione al Consiglio dei ministri — dato che era stata discussa in quella sede — al fine di vedere quale direttiva, quale norma, quale strada si può scegliere, poiché i problemi sono urgenti. È urgente la riforma dell'azienda, è urgente il tema del coordinamento.

Mi sono permesso di dire (i colleghi vorranno permettermi questa schiettezza: coloro che mi conoscono sanno che non riesco a farne a meno) che non credo che il testo per il coordinamento, così come è stato studiato, sia idoneo a coordinare. Non credo che inventando una nuova direzione generale che si affianca alle altre si riesca a coordinare, laddove quelle preesistenti non hanno trovato un punto d'intesa per mettersi l'una a fianco dell'altra in modo coordinato. Anche se nessuno può dire che esista una minore buona volontà delle persone, si tratta di temi, di difficoltà, che hanno bisogno di trovare il luogo esatto, la procedura esatta, per poter essere oggettivamente coordinati.

Quando si parla del consiglio superiore, devo dire che o esso c'è (e allora è per tutta la politica dei trasporti), oppure è inutile istituirlo, se l'unico fine è quello di avere dei consessi di persone che vengono disturbate a discutere, a parlare, magari a volte a pubblicare qualche ricerca, qualche indagine. Chiedo scusa dell'esempio: mi pare di vedere qualcuno seduto in sella che pedala vorticosamente, senza essersi ricordato di avere messo la catena di trasmissione che muova almeno di poco la ruota. Poiché tra il consiglio superiore e gli organi che hanno responsabilità di esecuzione occorre che vi siano dei canali idonei a trasmettere il pensiero, quindi una volontà, per passare all'esecuzione.

Questo è il grande tema; loro sono esperti quanto me, anche più di me, e sapranno come anche in altri ministeri i consigli superiori facciano fatica a determinare l'ingranaggio per realizzare pareri e principi.

In Commissione ho prospettato un'ipotesi che voglio ripetere in aula: poiché è stato accettato dalle parti chiamate dal Governo il principio della connessione fra la riforma e il coordinamento, nell'ipotesi che il tema del coordinamento dovesse portare in là la riforma, proporrò al Consiglio dei ministri che il tema del coordinamento possa anche far parte di una dichiarazione di principi che, accettata, consenta la scelta del tipo di riforma dell'azienda ferroviaria, in modo che su quelle basi, su quei principi, su quel documento,

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

ci si possa poi articolare, senza che le maggiori eventuali difficoltà del coordinamento debbano frenare, fare attendere troppo l'altro provvedimento, che deve avere un particolare carattere di urgenza.

Ho già detto in Commissione che stiamo esaminando nella maniera più approfondita possibile i problemi che riguardano il cosiddetto « quinto provvedimento »; stiamo esaminando problemi che toccano (ne ho fatto l'elencazione che non ripeto in questa sede) l'aviazione civile, i temi che riguardano la motorizzazione civile. Ho anche ricordato che, memore di tutte le elaborazioni che ad ogni campagna elettorale si sono venute facendo per disporre agevolazioni in favore degli elettori che devono andare a votare, ho immediatamente disposto che gli uffici preparino un provvedimento unico, definitivo e organico, che tenga luogo dei tanti provvedimenti ricorrenti in occasione di elezioni amministrative.

Non ho dubbi di non aver fornito elementi sufficienti, né di avere risposto a tutte le obiezioni, tanto meno quando esso sono state più precise. Ho avuto il piacere di ascoltare interventi oltremodo qualificati; sono stato richiamato a punti di particolare interesse, anche nell'ultimo intervento dell'onorevole Veronesi. Devo dire di avere ascoltato con profonda ammirazione l'intervento dell'onorevole Antonio Mancini, per quanto è stato, completo e preciso. Ringrazio i colleghi di ogni gruppo politico; li ringrazio in modo particolare in questo mio periodo di apprendistato, poiché ogni considerazione, ogni osservazione mi rende più ricco al fine di poter esaminare con maggiore responsabilità i temi che mi sono sottoposti.

Sono, poi, a disposizione per esaminare le singole parti del discorso; ed io penso che, negli incontri in Commissione, questo si potrà fare.

Voglio dire una parola di gratitudine ai colleghi sottosegretari, che hanno tanta autorità e preparazione per dividere con me le responsabilità del Ministero, l'onorevole Florenza e l'onorevole Lucchi.

Voglio dire una parola di gratitudine — mi consentano — a tutto il personale che lavora, vicino o lontano, a questo Ministero; dai più alti responsabili, che hanno pesi non piccoli da portare, fino ai più modesti, fino ai più lontani, fino a quelli che loro hanno citato, onorevoli colleghi, e che, essendo a fianco a fianco di modestissimo personale delle ferrovie, non sono ancora riusciti ad avere

quelle garanzie e quelle protezioni del lavoro alle quali per altro ogni uomo avrebbe pure il diritto di potere arrivare.

Saluto tutti con una sottolineatura. Ogni tanto, nelle polemiche, soprattutto per quanto riguarda il settore delle ferrovie, sorgono dei luoghi comuni. È stato detto: si pensa che sia il personale responsabile del *deficit*.

È facile per un ministro parlar bene del personale dipendente; facile farlo quando ancora la conoscenza è minima; facile farlo come difensore d'ufficio. Io non lo farei assolutamente se non sentissi di doverlo fare. Poiché mi pare che certa campagna che ogni tanto si instaura è campagna preparata, preordinata, pagata per far questo. Questo non è degno di un paese libero. Vi saranno persone più capaci o meno capaci, come in ogni settore. Non presumo di pensare che le 200 mila persone delle ferrovie siano perfette; che le migliaia di persone che dipendono dal settore dell'aviazione civile e da quello della motorizzazione siano perfette. Non lo penso. Ma non accetterò mai — non come ministro, come cittadino — che si possa prendere un mondo di persone e dichiararle colpevoli di un fatto, quando questo non è vero e non è giusto.

Dirò, terminando, che non ho da presentare a loro, onorevoli colleghi di ogni settore, particolari esperienze o competenze. Presento tutta la buona volontà che, con l'aiuto della Provvidenza, posso presentare. Chiedo a loro tutta la collaborazione. Sarò a disposizione, specie della Commissione, per discutere ogni parte, disposto a perdere, disposto a rimanere fermo nei miei pensieri se non riesco a convincermi che sono sbagliati; ma la collaborazione umana, il rapporto umano è l'unico che può stare a garanzia per ogni soluzione. Con questo non allontano da me le mie responsabilità; non dirò mai « la Commissione mi ha detto » o « la Commissione mi ha fatto fare ». Credo di non averlo mai detto né da sottosegretario né da semplice parlamentare né da presidente di Commissione. Ma avendo, da presidente di Commissione, difeso ad oltranza i diritti dei parlamentari, sono a disposizione per adempierli adesso, quale rovescio della medaglia, come doveri. (*Applausi a sinistra e al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Suspendo la seduta fino alle 16.

(*La seduta, sospesa alle 13,50, è ripresa alle 16*).

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BUCCIARELLI DUCCI

**Trasmissione dalla Corte dei conti.**

PRESIDENTE. Comunico che la Corte dei conti ha presentato, ai sensi dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, le determinazioni e le relazioni sulla gestione finanziaria dell'Ente teatrale italiano per l'esercizio 1964 e sulla gestione finanziaria dell'Istituto cotoniero italiano per gli esercizi 1963 e 1964 (Doc. XIII, n. 1). Questi documenti saranno stampati e distribuiti.

**Si riprende la discussione.**

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

BREGANZE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, vorrei in questo mio intervento — che sarà... paurosamente breve — collegarmi a quanto ebbe a dire in questa aula, circa 20 giorni or sono, l'autorevole voce dell'onorevole Giovanni Leone. Egli ci ricordava — con l'esperienza di una vita parlamentare e di un servizio, di cui la nazione gli è affettuosamente grata — l'importanza sostanziale che una programmazione giuridica e morale riveste; si doveva, anzi, che questi temi, nella discussione che allora si stava svolgendo, fossero rimasti alquanto in ombra.

Ora, è questo che mi pare doveroso riaffermare, come componente della Commissione giustizia e come democristiano. Occorre, io credo, che tutti ci sforziamo di più di credere allo Stato di diritto e di operare in conformità. Va da sé — lo dico per taluni che, forse per ricordi storici e per pigrizia, tremano nell'ascoltare questa espressione — va da sé che Stato di diritto, in una concezione realistica e moderna, non significa né immobilismo legislativo né pragmatismo. È pacifico, a mio avviso, che la legislazione deve infatti adeguarsi progressivamente ai tempi, e d'altro lato che non può prescindere da quell'ispirazione morale e sostanziale che la qualifica. Parlo invece del prestigio e del rispetto della legge, il cui ossequio è premessa alla libertà: *legum servi sumus ut liberi esse possimus*. Ed il campo si apre a tutti coloro che, a diverso titolo, sono operatori del diritto.

Qui è evidente che non ho la pretesa di pormi in cattedra o di fare lunghi discorsi; ma mi si consentano alcuni cenni veloci.

Anzitutto — come ricordava lo stesso relatore Amatucci — si rende necessario dar così la certezza del diritto. Superfluo è dire al riguardo come occorra allo scopo fare leggi chiare; non è inutile forse l'aggiungere (e nessuno di noi può lanciare la prima pietra) che di leggi probabilmente dovremmo farne meno; non vi è niente di peggio, in una sistematica del diritto, delle cosiddette « leggi-ne », le quali partono magari da ragioni di equità, ma che scompaginano di frequente il sistema (anche perché in più casi, e come scherzosamente diciamo, sono « a fotografia »: tanto pochi e scoperti ne sono talora i destinatari).

A questo proposito io penso che — nel rispetto della Costituzione, e di quanto nella sua elaborazione venne affermato — si debba riportare l'atto solenne della legge a termini meno particolari e di dettaglio. Di frequente non è così; e ne cito soltanto un esempio recentissimo, anche se ha forse il carattere di limite.

In un progetto giorni or sono da noi esaminato, e riflettente un dato ordinamento professionale, un certo articolo, trattando delle elezioni interne di quei consigli, si premurava di precisare che l'elettore, dopo aver espresso il voto, deve « inumidire l'orlo gommatato della scheda » anche se — bontà dello estensore — non chiariva se la lingua doveva partire dal lato destro o dal lato sinistro!

Caso limite, ho detto: e confido sia vero; ma restano le deformazioni dell'attività legislativa.

Qui può innestarsi, onorevole ministro, il discorso di quale sia il confine tra la legge ed il regolamento: meglio, tra la potestà normativa del Parlamento e quella del Governo.

Io sono abbastanza geloso delle prerogative del legislativo per resistere a tentazioni che possano scuoterne, magari con le migliori intenzioni, il contenuto. Ritengo, in ogni caso, che la cosa debba essere trattata e chiarita: dato che il regolamento è una realtà prevista dalla Costituzione e dalla logica. Io poi sono molto più amico del regolamento che non della circolare.

Certo — e a parte il chiarimento dei rapporti tra i poteri — sta anche a noi vedere di contenere, per quanto non necessario, la produzione legislativa (se mi si passa il termine). E questo anche per un altro rilievo: e cioè che, inseguendo tante piccole e pur rispettabili cose, si rischia di perdere di vista promi centrali.

Lo stesso onorevole Giovanni Leone ci ricordava così alcuni istituti anche costituzio-

nadi di cui occorre occuparci. Parlava in ispecie (e certo senza intendere di concludere l'elenco) del *referendum*, della durata in carica dei giudici costituzionali, della riforma tributaria, della polizia giudiziaria, della riforma dei codici: per non ricordarne che taluni fondamentali.

Ora sono ben consapevole che si tratta di temi difficili e che il desiderio di far bene può causare rallentamenti: ma è certo che occorre risolverli concretamente. E potremmo aggiungervi: la disciplina sindacale, la seria attuazione dell'articolo 40 della stessa Costituzione, l'ordinamento giudiziario, ecc.

Vorrei aggiungere un altro tema, quello del rapporto con la Corte costituzionale. Detto consesso ha pronunciato varie sentenze declaratorie di illegittimità. Ritengo sia necessario che, ove così si creino delle lacune nell'ordinamento legislativo, si veda di ovviarvi con la possibile rapidità.

Occorre altresì — e penso che il relatore stesso lo abbia ricordato — che si veda di rendere più valida e meglio coordinata l'attività dei vari uffici legislativi; e ritengo che sarebbe ben desiderabile far luogo ad un ufficio legislativo centrale, o presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il guardasigilli, allo scopo evidente di avere testi migliori e più armonici.

Parlavo di sistematica. E qui si apre un altro campo non piccolo, esso pure ricordato dal collega Amatucci. Abbiamo oggi una valanga di procedure diverse, ordinarie, amministrative, speciali. E talora nello stesso ambito di un ordine si verificano diversità. Penso che, superando spiriti di corpo che assai spesso non hanno nulla di... immarcescibile, occorra avere il coraggio di riportare tutto quanto possibile ad unità. Il discorso mi vien fatto pensando al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti, come pure ad altri organi. Per tutto quanto è possibile, occorre che le procedure non abbiano ad avere diversificazioni che pongano in difficoltà chi vi ricorre.

E ha ragione ancora il relatore quando auspica che tutto il mondo della giustizia, amministrativa e tributaria comprese, abbia ad avere un punto d'incontro nel Ministero della giustizia. Ciò consentirebbe anche al Parlamento di meglio essere a contatto con aspetti della vita giurisdizionale che oggi tocca soltanto marginalmente (come, ad esempio, nel caso dei giudizi sulle pensioni di guerra). Né una tale soluzione — se pure occorre dirlo — potrebbe significare menomazione degli istituti o minore autonomia dei loro componenti, trattandosi solo di un coor-

dinamento per gli aspetti ammissibili, nonché appunto per i rapporti con il Parlamento.

Parlavo di sistematica. E il discorso resta valido anche per altri aspetti. Tra questi vorrei qui inserire il tema annoso delle circoscrizioni giudiziarie. In proposito è noto come si rincorrono richieste su richieste, dirette a creare sempre nuovi uffici e direi mai a proporre soppressioni. Eppure i tempi sono cambiati, per cui occorrerebbe adeguarsi, come anche saper vincere le tentazioni che battono alla porta di tutti, suggerite da pur umanamente comprensibili aspirazioni, ma più volte contrarie all'interesse generale.

Parlo di sistematica. E mi si consenta di auspicare che a breve scadenza si possa esaminare, nello spirito reale e non parziale della Costituzione, anche l'ordinamento giudiziario. È pacifico che l'attuale esige varie modifiche, ed è anzi di qui che sono partite varie iniziative. Tra esse devo porre — e mi si scusi dell'aspetto in parte soggettivo — anche quella che va sotto il nome di proposta di legge Breganze, riflettendo la nomina a magistrato di Corte d'appello. Essa, come è noto, ha già avuto il voto della Camera ed è ora al Senato, che la valuterà nella sua sovranità. Mi sia consentito, di fronte ad interpretazioni contrastanti che sento quasi quotidianamente prospettare, affermare che non mi sono mai sognato, quale proponente, di ridurre quel passaggio da magistrato di tribunale a magistrato di corte d'appello ad una mera constatazione di anni decorsi o di inesistenza di demeriti gravi. No: mi è parso soltanto di dover suggerire che, in luogo di valutare le sole sentenze ai fini del passaggio, si debba considerare in modo positivo, cioè di constatata attitudine, e non negativo, cioè di assenza di demerito, il complesso dell'attività del magistrato nelle sue varie e illuminanti espressioni. Ho aggiunto come tale vaglio possa attribuirsi anzitutto ai consigli giudiziari quali organi più vicini e capaci quindi di ben conoscere, fermo tuttavia — e non certo quale semplice atto formale ma per una piena e responsabile attribuzione — il vaglio del Consiglio superiore. Per vero, a chi legga la relazione che accompagnava quella proposta o abbia avuto la pazienza di sentire quel che ho detto nella discussione conclusiva in questa sede, ciò dovrebbe essere quanto mai chiaro. Ma mi sia permesso di ricordarlo, di fronte ad interpretazioni contraddittorie che in merito appunto ho udite.

Certo, se pur si sia ritenuto di dover affrontare taluni aspetti, resta — lo ripeto — la sicura convenienza che il tema generale del-

l'ordinamento venga a breve scadenza affrontato e definito.

Dicevo all'inizio che il creare il senso del diritto è compito di ogni operatore: e ho, assai rapidamente, accennato ad alcune necessità proprie del legislativo e dell'esecutivo. È ovvio che largo apporto può e deve istituzionalmente venire anche dal potere giudiziario. Non esaminerò qui certo il famoso fin troppo sfruttato argomento della crisi della giustizia. È indubbio tuttavia lo stato di disagio che oggi si avverte. Di fronte ad esso non mancano, anche in articoli di stampa, suggerimenti vari: chi addita come universale panacea la modifica di struttura del Consiglio superiore della magistratura (talora basandola su concetti che francamente non trovo sempre persuasivi e su di una presunta sudditanza pavida dei magistrati di merito a quelli di Cassazione); chi addita il rimedio nella riduzione dei poteri della Cassazione stessa (diventata comodo bersaglio di molti strali); chi ancora caldeggia un ulteriore aumento degli organici (che in pianta sono invece sin troppo abbondanti, mentre ne manca in parte la copertura e spesso non è felice la distribuzione).

Certo ogni elemento ha il suo peso; ma credo bisognerebbe resistere anche qui alla tentazione di essere settoriali nel valutare il fenomeno. Sappiamo anche la quantità di lavoro che grava oggi sugli uffici e come le loro attrezzature spesso lascino molto a desiderare. Ma sappiamo di poter anche contare doverosamente sull'impegno vivo dei magistrati e degli ausiliari: senza di che anche le migliori strutture di istituti e di cose sarebbero inoperanti.

Chi vi parla — ma in fondo ciascuno di noi — ha nell'animo, poi, talune figure illuminanti: il procuratore generale di Cassazione ha così ricordato quella specchiata tempra di magistrato che fu Andrea Torrente. Certo, e inchinandoci alla sua memoria e al suo esempio, ognuno di noi può affiancargli molte ed esteriormente più umili figure, che realmente hanno fatto del loro mandato una missione.

Va da sé che il discorso vale anche per gli avvocati, nella cui schiera mi onoro di militare. Anche noi possiamo e dobbiamo — con la nostra cultura, con la nostra serietà professionale e morale, con la nostra lealtà, con il nostro impegno — concorrere a dare il senso vissuto della giustizia; anche noi, e in collaborazione autonoma e seria con la magistratura, ben possiamo concorrere a ridare il senso di fiducia nel diritto e nella giustizia. E in fondo — né la si consideri ambiziosa pre-

tesa, non essendo questa la mia intenzione — è questo il senso e il perché di questo mio breve intervento. Per essere una vera democrazia, abbiamo tutti bisogno del diritto, della legalità, nel significato all'inizio accennato. Ma abbiamo il parallelo dovere di non attendere soltanto dall'esterno, dai famosi « altri » che ricorrono sempre nei nostri discorsi, la soluzione, bensì di dare ciascuno quell'apporto che ci è consentito dare. Questo apporto ha una base nel credere ai valori della giustizia talora sopraffatti da contingenze che paiono più pressanti, ed esige poi quell'operante buon volere che deve essere proprio di tutti i poteri dello Stato come anche degli altri operatori del diritto.

Il mio è quindi un modesto ma convinto invito: invito che dal Parlamento si estende a noi tutti quali cittadini. Basterebbe pensare al mondo della strada: in cui, in omaggio a una presunta libertà o comunque per scarso senso di responsabilità, si è portati così spesso a calpestare quella degli altri.

È un invito quindi a superare — nel bene comune, espresso nel diritto — quello che Machiavelli chiamava « il suo particolare ».

Ma non mancano, per converso, esempi largamente positivi: in questo senso come negli altri campi, in cui la morale e il diritto ben possono guidarci. Ed è in nome di questi esempi che l'invito diventa anche una voce di incoraggiamento e di speranza. (*Applausi al centro*).

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

**MANCO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, poco fa una gentile signora, alle porte del palazzo Montecitorio, distribuiva alcuni manifestini, uno dei quali è pervenuto anche a me. Questo manifestino, che ho qui in questo momento, si riferisce ad iniziative prese dalla Lega italiana per la istituzione del divorzio, comitato promotore romano.

Ho avvertito questa gentile signora che sono un deputato di estrema destra, ma che comunque da un punto di vista personale posso anche condividere alcune impostazioni circa la necessità di rivedere il principio dell'unità familiare in relazione, per esempio, a certe situazioni di rottura definitiva ed irreparabile. Ho anche cercato di sapere, interrogando alcuni colleghi, se esistano iniziative concrete capaci di determinare la volontà politica necessaria a sbloccare la situazione, volontà politica che è fin qui mancata e che tuttora, a mio avviso, manca. Mi limito

a questo accenno sul problema nel cui merito non entro perché la questione è molto delicata ed importante.

Mi permetto piuttosto di rappresentare alcune necessità all'onorevole ministro in rapporto al contenuto del parere formulato per la Commissione dal collega Amatucci, parere veramente molto pregevole ed attento. Devo lamentare la mancanza di programmazione nel campo della giustizia, quale è apparsa evidente dall'esame dell'attività ormai lunga del nostro ministro e dallo stesso parere espresso dall'onorevole Amatucci, che — egli me lo consenta, e del resto gliel'ho detto confidenzialmente alcuni minuti fa — a me è parso forse più di opposizione che di maggioranza.

AMATUCCI. Una volta tanto andiamo d'accordo.

MANCO. Però andiamo d'accordo non sul piano di una volontà maggioritaria, ma sul piano di una volontà di opposizione, la qual cosa è molto importante e lusinghiera per noi; cioè andiamo d'accordo su alcune verità che non possono essere misconosciute, verità critiche. E le dirò di più, onorevole Amatucci, che mi è piaciuta la sua relazione non tanto perché, come ha asserito qualche collega (ho letto gli interventi fatti dai colleghi in Commissione), ella ha ripreso certi schemi di critica standardizzata nei confronti della amministrazione della giustizia, che da anni versa sempre nelle stesse condizioni (con ciò ella non avrebbe detto nulla di nuovo, non avrebbe presentato nuove soluzioni), quanto perché ella ha avuto il coraggio di far discendere da questa inerte amministrazione della nostra giustizia la sua inefficienza e i suoi difetti. Per cui atto di coraggio diventa proprio prendere atto di una situazione che non cambia. Bisogna prospettare nuove soluzioni quando la situazione è quella che è. E per il solo fatto che l'onorevole Amatucci abbia sottolineato che questo lentissimo cammino della giustizia italiana non registra alcuna volontà di rinnovamento, bisogna riconoscere che egli ha avuto il coraggio di porre la mano sulla piaga.

Fatte queste premesse, dichiaro che sarò molto breve, anche perché ogni anno siamo costretti a ripetere le stesse cose. Ed è logico, perché se la situazione è sempre la stessa, la critica non può che essere sempre la stessa. Se la situazione si modificasse, in meglio o in peggio, potremmo anche mutare le nostre critiche. Ma, purtroppo, la situazione è questa.

Dicevo che sarò molto breve, ma con qualche considerazione di maggiore gravità per l'anno che corre. Ne farò brevemente cenno.

Le cause della crisi della giustizia individuate dall'onorevole Amatucci sarebbero fondamentalmente due, se ho ben compreso: la prima sarebbe determinata dalla carenza dei magistrati, carenza di magistrati intesi come persone fisiche necessarie ad adempiere determinate funzioni e doveri, per mandare avanti i processi in sostanza; la seconda sarebbe determinata dalla crisi delle attrezzature, della parte tecnica, che sono pur necessarie affinché la giustizia, in uno con l'elemento umano, cammini. Sennonché il « medico » Amatucci, che pure fa una diagnosi perfettamente esatta, non si pone poi il problema della terapia necessaria per risolvere questi due profondi elementi di crisi dell'amministrazione della giustizia.

AMATUCCI. Cosa vuole? Sono solo un medico condotto del diritto!

MANCO. Anche il medico condotto cura. A parte il fatto che ella non è il medico condotto perché ha steso, a nome della maggioranza, un parere sul preventivo di spesa di un dicastero tanto importante (anche se così povero!). Anche il medico condotto deve curare, dicevo. Non può abbandonare il malato dicendo: io sono medico condotto, tu hai la polmonite e io non ti curo.

Il primo elemento di crisi — dicevo — è dato dalla mancanza dei magistrati dal punto di vista numerico, dal punto di vista della incapacità di reclutare giovani studiosi di diritto che escano dalle università con l'entusiasmo di dedicarsi alla funzione del magistrato. L'altro elemento è dato dal fatto che, quando i magistrati ci sono e svolgono le loro funzioni, essi cominciano a non essere più al livello dei loro compiti, che sono di enorme delicatezza e di enorme importanza. Ho detto « cominciano ». Mi permisi di dire nel dibattito sulla fiducia al terzo Governo Moro, a proposito di considerazioni sulla giustizia che erano state fatte dal Presidente del Consiglio e da noi riprese, che la corruzione comincia a bussare alle porte della giustizia, che tentativi di penetrazione si stanno facendo e che il magistrato classico, tradizionale, togato, che ha fatto sempre della toga un motivo ideale di vita e una missione di vita, comincia a disperdersi — purtroppo — in questa palude che è purtroppo diventata la situazione politica sociale ed anche giudiziaria del paese.

L'onorevole Presidente della Camera, da illustre magistrato, potrebbe riferirci su quel-

lo che era il concetto che della magistratura si aveva anni fa, ancorché lei, signor Presidente, sia ormai lontano da quelle posizioni togate e abbia oggi una toga indubbiamente molto più importante quale è quella di Presidente di questa Assemblea. Oggi dobbiamo riconoscere un po' tutti che il giovane che esce dall'università, anche quello che si laurea con voti alti e lusinghieri, è trascinato dalla dinamica dell'epoca moderna, dalla necessità di vivere una vita in termini di intensità come non si era mai vissuta fino a questo momento. La colpa o il merito di questa necessità di vivere intensamente appartiene a varie componenti della società moderna, non esclusa, anzi direi prima fra tutte la componente di ordine politico, la quale influisce sulla volontà della gioventù di camminare in una certa maniera.

C'è infatti un mito che dobbiamo contestare: lo stipendio dei magistrati. Si considerano elevate le remunerazioni dei magistrati, ma esse non lo sono affatto. Il magistrato oggi percepisce uno stipendio al di sotto di quello di un direttore di banca o del direttore di una sede della previdenza sociale o di un istituto di una cassa malattia, pure svolgendo una funzione che, non suoni offesa per le altre categorie, è di gran lunga superiore dal punto di vista del giudizio e dell'obiettività, dell'esperienza, dello studio e dell'applicazione, a tutte le altre. Perché mai, dunque, i giovani dovrebbero ambire ad intraprendere una carriera che offre stipendi così irrisori?

Un primo problema perciò da sottoporre al ministro, che è un ministro di un Governo di centro-sinistra, di un Governo aperto, come si suol dire, alla giustizia sociale (a meno che non si voglia ammettere l'esistenza di una frattura tra conquiste sociali e garanzie giudiziarie), è proprio il problema delle condizioni economiche dei magistrati. E quando si usa l'espressione « condizioni economiche » essa non deve essere intesa soltanto dal punto di vista dello stipendio ma anche dal punto di vista delle garanzie circa le necessità di vita che un magistrato deve affrontare, come quando, per esempio, da un paese dove viveva in una casa propria o per la quale pagava un certo canone, viene mandato per esperimento, per tirocinio (se è giovane) o per promozione, in una sede in cui non vi sono quelle condizioni obiettive che gli consentano di vivere ad un giusto livello. Vi sono funzionari dello Stato, come i prefetti, che hanno la concessione dell'abitazione, per i questori vi è una notevole comprensione da questo lato da parte dello Stato: non si vede per-

ché non possa farsi altrettanto almeno per i più alti gradi della magistratura. Si costruiscono nuovi palazzi di giustizia secondo i canoni dell'edilizia e dell'urbanistica moderne e non si vede perché in questi nuovi edifici non sia possibile riservare, per esempio, un alloggio al procuratore della Repubblica o al presidente del tribunale e persino al pretore, anche per le stesse esigenze legate ad un loro più spedito intervento, poiché, come tutti sanno, questi magistrati hanno l'obbligo di essere reperibili in ogni momento.

AMATUCCI. Non viene data ai magistrati nemmeno la raccolta delle leggi!

MANCO. È vero ed è estremamente grave. (*Interruzioni del Ministro Reale e del deputato Amatucci*).

Onorevole ministro, ella è responsabile di questo dicastero e non può consentire che in uno Stato di diritto come il nostro il bilancio della giustizia sia inferiore, ad esempio, a quello del commercio con l'estero. La spesa per la giustizia deve essere rapportata alle reali esigenze del paese. Se un ministro non riesce ad ottenere che vengano messi a sua disposizione i mezzi necessari a conseguire gli scopi che si prefigge, ha il dovere di dimettersi.

Non possono essere condivisi atteggiamenti come quelli assunti dal suo predecessore e conterraneo, senatore De Pietro, ministro della giustizia allorché venne approvata la nota novella del codice penale a proposito del mandato di cattura e di altre norme che tutti ben ricordiamo. Il senatore De Pietro disse allora che in coscienza non era d'accordo sull'opportunità di quella riforma, al che, sia pure amichevolmente, io replicai che sarebbe stato suo dovere dimettersi dalla carica: un ministro non può consentire che vengano varate leggi, rientranti nella competenza del dicastero cui è preposto e che egli non ritenga, nella sua coscienza di giurista e di uomo di governo, di poter approvare.

La stessa cosa, onorevole ministro Reale, ripeto oggi a lei. Ella avrebbe il dovere di dimettersi se ritenesse l'attuale bilancio inadeguato alle esigenze del suo dicastero e gli stanziamenti assolutamente insufficienti per una soddisfacente amministrazione della giustizia. Ella non dovrebbe rimanere più un momento al suo posto se non le fossero concessi i mezzi sufficienti per lo svolgimento di una funzione per la quale ha ricevuto un mandato che è suo dovere espletare.

Sta di fatto che i giovani che entrano nella magistratura vi trovano assai spesso un'atmo-

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

sfera alquanto prosaica. L'altro giorno un magistrato di Lecce, della sua città, onorevole ministro, mi diceva che i magistrati si dividono in due categorie: quella dei lavoratori assidui, che sono i cretini, e quella degli altri, che non fanno niente, e sono i furbi; per quanto lo riguardava, quel magistrato mi disse di aver sempre appartenuto alla prima categoria, ma di essere deciso a passare nell'altra, di quelli che non fanno niente, perché finalmente intendeva riposarsi.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Sta facendo un bell'elogio dei magistrati, con questa citazione!

MANCO. Non è questione di elogi, signor ministro. Sto dicendo la verità perché bisogna dirla, né è lecito nasconderla. Dirò fra breve, del resto, cose molto più dure e più pesanti di queste ed ella, onorevole ministro, dovrà avere la pazienza di ascoltarle, perché possa poi adoperarsi per cercare di risanare la situazione.

Lo stesso onorevole Amatucci ha, del resto, riconosciuto che non vi è nei giovani volontà ed entusiasmo di entrare in magistratura e che appare difficile reclutare le nuove leve di magistrati. E se i giovani non accedono alla magistratura, vuol dire che una causa vi è.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. A conclusione di questo dibattito mi riservo di dimostrarle, cifre alla mano, che l'asserzione secondo la quale si incontrerebbero gravi difficoltà nel reclutamento dei magistrati è priva di fondamento. Se fossi in lei, onorevole Manco, non insisterei su questo argomento, per non ricevere poi una smentita.

MANCO. Non sono solo a sostenere questa tesi: signor ministro, la invito a rileggere il testo del parere formulato per la IV Commissione dall'onorevole Amatucci.

AMATUCCI. Io ho soltanto affermato che questa professione non incanta più i giovani.

MANCO. Si metta d'accordo con il ministro, onorevole Amatucci. Ella sostiene che vi sono difficoltà per il reclutamento dei magistrati e il ministro invece è di opposto avviso. Ella, onorevole Amatucci, in Commissione giustizia, ha riconosciuto esatto quello che ha affermato il ministro Reale relativamente alle vacanze nell'organico della magistratura: ma quando si è riferito al reclutamento dei magistrati ne ha parlato come di una piaga. Sarei veramente felice che il mi-

nistro ci rassicurasse su questo punto, nell'interesse della magistratura e del nostro paese.

Io non ho la fortuna di vedere le cose della magistratura dall'alto del posto di ministro o di sottosegretario, le vedo come un operaio del diritto, di quelli che salgono le scale dei tribunali o delle corti di assise per la loro professione forense. Sento perciò quello che dicono i giudici, i presidenti di sezione, conosco gli stati d'animo che vengono manifestati, e quindi ho il diritto e il dovere di portare a conoscenza del ministro giudizi e impressioni che riflettono la reale situazione in cui si trova la magistratura. Perciò, fino a quando l'onorevole ministro non fornirà all'onorevole Amatucci e a me le cifre che ci ha preannunciato, ho il diritto di ritenere che non siano diffusi tra i giovani la volontà e l'entusiasmo di entrare nelle file della magistratura.

A proposito del reclutamento dei magistrati e dell'ordinamento della loro carriera, è notizia diffusa negli ambienti giudiziari che la proposta di legge Breganze, già approvata dalla Camera, sia stata insabbiata al Senato.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ciò non corrisponde a verità. Al Senato se ne sta discutendo in sede di Commissione e l'ultima seduta in proposito si è avuta ieri.

MANCO. La ringrazio di questa notizia. Sono sempre felice, quando si tratta della magistratura, che vengano smentite dicerie infondate. Mi si deve però dare atto che il tempo intercorso tra il voto della Camera su quella legge e la discussione che si sta facendo al Senato (non sappiamo con quali nuovi emendamenti) è molto, tanto da giustificare pienamente un sospetto del genere.

Perché dicevo che i magistrati finiscono con l'essere scontenti? Non faccio più parte della Commissione giustizia, ma ai problemi relativi a questo settore mi interesso sempre e ho letto che, nel corso della discussione in quella sede, molti colleghi hanno posto al collega Amatucci il problema del concetto di Stato in riferimento al concetto della giustizia. Mi sembra però che l'onorevole Amatucci non abbia, nella sua risposta, affrontato né risolto questa problematica; egli si è limitato ad esaminare analiticamente i problemi della giustizia, considerandoli come parte di quelli dell'amministrazione generale dello Stato.

Vorrei stabilire i rapporti tra il concetto della democrazia e dello Stato nel 1966 e i

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

compiti precisi e le funzioni morali, statuali del magistrato. Mi rendo conto che è un discorso molto impegnativo, che probabilmente non può adeguatamente essere approfondito in questa circostanza. Sarebbe però stato bene che nel parere redatto dall'onorevole Amatucci fossero stati messi in evidenza i punti di collegamento o di confine tra il concetto dello Stato e i compiti del magistrato, fra ideologia politica che è alla base dello Stato e funzione della magistratura, al fine di stabilire entro quali limiti il magistrato può essere democratico nella comune accezione del termine, e oltre quali limiti il magistrato, per osservare il principio democratico, vada contro i doveri e le funzioni che gli derivano dalla sua stessa posizione di indipendenza e di autonomia.

Perché questo discorso?

Noi assistiamo al fatto che la pubblica opinione, la società in genere, registra fatti come quelli di Milano. Io non voglio tediare nessuno con la questione de *La Zanzara*; il parlarne troppo non è cosa seria, ed eccessiva è stata l'importanza che all'episodio hanno voluta attribuire maggioranza e opposizione. Leggiamo sui giornali che il presidente del tribunale di Milano, chiamato a giudicare gli studenti e il preside del « Parim » (preside, che tra l'altro, avrebbe dovuto essere sospeso dall'attività in via precauzionale; ma una misura del genere rientra evidentemente nella competenza del ministro della pubblica istruzione), ha ritenuto opportuno respingere le richieste del pubblico ministero, che chiedeva che nell'aula di giustizia si tenesse un contegno conforme al decoro del luogo, consentendo che vi fossero degli sfoghi — forse giusti, umani, legittimi, ma comunque inopportuni in quel momento e in quell'ambiente — unicamente perché parrebbe che quel presidente (che si chiama Bianchi D'Espinosa) sia candidato alla sostituzione del dottor Berutti, che si è dimesso da presidente dell'Associazione magistrati.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il presidente Bianchi D'Espinosa, tra l'altro, non è iscritto all'Associazione magistrati.

MANCO. Questo abbiamo letto sui giornali. Comunque io non ho detto che la cosa corrisponda a verità. E poi il fatto che non sia iscritto non significa niente: se un magistrato si iscrive domani all'associazione non può essere candidato alla presidenza? (*Interruzione del Ministro Reale*).

Comunque a noi interessa la magistratura. Che Bianchi D'Espinosa diventi o non diventi

presidente dell'Associazione magistrati non interessa, non deve interessare me né lei né alcun altro. Bianchi D'Espinosa sarà indubbiamente un ottimo magistrato. Ma a me interessava fare un'osservazione e sottoporla alla sua attenzione, signor ministro, al fine di stabilire quale sia oggi lo stato d'animo dell'opinione pubblica, della società italiana nei confronti della magistratura. Se mi sono riferito a quanto hanno scritto i giornali, è perché la stampa riflette ed interpreta stati d'animo, impressioni, giudizi, più o meno giustificati, diffusi tra la pubblica opinione, fra i cittadini, nella società.

Se la stampa dice che il presidente Bianchi D'Espinosa agisce in questa maniera perché sarà colui che sostituirà il dottor Berutti, vuol dire che da una parte dei cittadini, da una parte della società, da una parte della opinione pubblica, si ritiene che un presidente di tribunale — ecco il discorso che ci interessa — possa agire in maniera non perfettamente conforme ai doveri del suo ufficio, possa subordinare i doveri stessi al suo interesse di raggiungere un determinato posto (che fu già di un magistrato il quale espresse in una maniera inopportuna — questo almeno lo si deve riconoscere — un determinato giudizio relativamente a un procedimento di natura penale in corso di svolgimento prima ancora che il giudice avesse deciso di esso). Ciò dimostra — dicevo — che non vi è più da parte di alcuni piena fiducia nella funzione del magistrato.

Ecco perché, onorevole ministro, chiedo a lei e all'onorevole Amatucci quali sono i confini tra la democrazia, la libertà di associazione e di opinione, le libertà sindacali, le libertà di organizzazione all'interno di una categoria per raggiungere scopi che pur sono sacrosanti (quali la carriera, lo stipendio, la difesa del prestigio), e la natura della funzione.

È noto che nella magistratura italiana vi sono due organizzazioni: un'associazione e un'unione. Un'associazione, che, tutto sommato, si dice che sia orientata politicamente in senso progressista; un'unione che si dice sia orientata in senso conservatore; un'associazione (quella progressista) che si divide in diverse correnti e sottocorrenti (quella più progressista, quella meno progressista, quella indipendente, ecc.); l'altra che non si può dividere perché è già molto piccola (ha 700-800 magistrati). Ma se la magistratura — che dovrebbe essere compatta, unitaria, perché amministra gli interessi morali, personali, fisici più importanti e delicati dei cittadini —

si divide in fazioni contrapposte, quali garanzie può offrire al cittadino, che attende dal giudice una pronuncia imparziale? In questo modo, purtroppo, si legittima il sospetto che la decisione del magistrato possa essere condizionata dal suo orientamento politico, specialmente quando si tratta di giudicare questioni connesse con problemi politici o sociali, come, ad esempio, le controversie civili e penali in materia di diritto di sciopero.

Qual è la conseguenza del fatto che i magistrati appartengono ad opposte organizzazioni di diverso indirizzo politico? Cerchiamo di essere chiari: la conseguenza è che da parte di alcuni si cerca di far condurre i processi da determinati magistrati che hanno un certo orientamento. Questo a cominciare dagli avvocati. Se io, avvocato, so di dover difendere una persona che ha partecipato ad uno sciopero e non doveva farlo (un vigile urbano, un funzionario, una persona a cui insomma era vietato scioperare, per lo meno secondo alcune interpretazioni di legge) mi sforzo di discutere un processo del genere con un magistrato che si sappia essere più aperto verso certi indirizzi. Se invece assumo la parte di accusatore nei confronti di un imputato di un determinato reato per il quale alcuni magistrati sono più aperti, altri più chiusi, io tenterò ovviamente di farlo giudicare da un magistrato i cui orientamenti collimino con gli interessi del mio cliente. In questo modo si dà luogo a tutta una serie di manovre, che non sono manifestazioni di libertà, ma una minaccia per l'imparzialità della giustizia.

Ho presentato, onorevole ministro, alcune interrogazioni; forse nel 1968 avrò la risposta (o forse qualche mese prima, magari nell'imminenza delle elezioni: se conviene, si capisce!).

Abbiamo letto, abbiamo sentito di magistrati ad alto livello (presidenti di tribunali, presidenti di sezioni) che partecipano a dibattiti politici, che si iscrivono ai partiti (non mi interessa sapere quali siano), che intervengono a convegni e riunioni in sede di partito esponendo il proprio pensiero e la propria opinione — rispettabilissima — su temi che possono formare oggetto di controversie giudiziarie, controversie sulle quali i medesimi magistrati possono essere chiamati a decidere (non mi risulta infatti che vi siano stati magistrati, orientati in una certa maniera, che abbiano rinunciato a dirigere determinati dibattimenti). Quando si vede il presidente del tribunale di Roma, un magistrato di alto livello intellettuale, a quanto si afferma, che

partecipa ad una manifestazione organizzata dal partito socialista in aperta polemica con gli indirizzi della procura della Repubblica di Milano, c'è da restare esterrefatti, perché non si riesce più a capire fin dove arriva il diritto di libertà del magistrato, e fin dove arriva la necessità di fiducia della società e dell'opinione pubblica nei confronti del giudicante.

Volete lasciare che le cose continuino ad andare in questa maniera? Fatelo, ma non so fino a che punto converrà.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Siccome voglio trarre profitto da quanto ella ha detto, vorrei che, dopo aver deplorato questo fenomeno, ella mi indicasse che cosa deve fare al riguardo il ministro della giustizia, con i poteri che ha.

Le pongo un interrogativo ancora più preciso: mi dica se ella consiglia o propone che il ministro della giustizia si faccia promotore di un divieto per i magistrati di appartenere ad associazioni di categoria. (*Proteste del deputato Bonea*).

MANCO. La domanda non è insidiosa, anzi ritengo che sia assolutamente ingenua e in buona fede, e cercherò di dare ad essa una risposta. Penso che non si debbano fare leggi liberticide. Per i militari, e naturalmente per gli ufficiali, è prevista l'impossibilità di partecipare a manifestazioni politiche. Il militare che sia sorpreso da un superiore ad assistere a un comizio viene invitato ad allontanarsi; peggio ancora se, invece di un comizio, si tratta di un corteo politico con bandiere e gagliardetti. E ciò perché il militare non può partecipare a una manifestazione, che è l'espressione esterna, attiva, dell'indirizzo politico cui si aderisce.

Il magistrato può pensare come vuole, può votare come vuole, può esprimere le sue idee come vuole, ma non può partecipare ad associazioni di parte, e soprattutto non può esprimere in quelle associazioni, in certe manifestazioni di chiaro colore di parte, idee ed orientamenti che abbiano attinenza con una situazione processuale in corso. Questo è scandaloso, onorevole ministro. Suo dovere sarebbe stato di promuovere un procedimento disciplinare nei confronti di quel magistrato di Roma, che ha espresso determinati giudizi a proposito del processo de *La Zanzara*, proprio quando il presidente del tribunale di Milano aveva già spedito i decreti di citazione per invitare — con procedimento, non so fino a che punto ortodosso, in via direttissima — degli imputati a rispondere di certi

reati. Ma che razza di magistrato è costui che pretende di interferire in questioni sulle quali un suo collega è chiamato a giudicare? Così si attenda, in maniera fraudolenta, all'indipendenza e all'autonomia del giudice che deve giudicare, sottoponendolo ad una pressione psicologica mascherata sotto forma di manifestazione della libertà di opinione.

Ora, onorevole ministro, ella mi chiedeva se io posso suggerire una legge che impedisca fatti di questo genere. Finora voi non vi siete neanche posti questo problema, perché nelle relazioni non se ne trova traccia. Comunque, giacché, su mio modestissimo invito, siete orientati per lo meno a porvelo, penso che non vi sarebbe nulla di scandaloso in una legge che desse ai giudici la possibilità di pensare e agire come vogliono, ma non quella di comprometersi politicamente per lo meno in determinate situazioni e circostanze.

Vero è che appunti della medesima natura potrebbero essere rivolti anche a componenti del Governo. Il ministro della giustizia non ha nulla a che vedere con quel che sto per dire, perché non è un fatto che interessi lui, ma è veramente sconcertante che, dopo le circolari dell'onorevole Moro che richiamano gli uomini di Governo, cioè i rappresentanti dell'esecutivo, ad un doveroso riserbo sulle questioni sottoposte al vaglio del magistrato, l'*Avanti!* abbia pubblicato una lettera, di pessimo gusto, anche dal punto di vista — mi perdoni — della competenza giuridica, dell'onorevole Nenni, vicepresidente del Consiglio dei ministri. L'onorevole Nenni sarà un ottimo giornalista, un ottimo politico, ma di diritto, probabilmente, ne capirà quanto io capisco di veterinaria; e perciò non avrebbe dovuto prendere l'iniziativa di entrare in un campo che non gli poteva essere congeniale. Ma è importante non solo quanto egli ha scritto, allo scopo di esercitare una pressione sul potere giudiziario, ma anche quanto ha detto l'onorevole Amadei, che è avvocato e che di queste cose si intende, e che è sottosegretario di Stato per l'interno. L'onorevole Amadei, in una dichiarazione resa pubblica dalla stampa italiana, ha affermato che il sostituto procuratore della Repubblica di Milano non capisce nulla, che ha commesso cose illecite. Ma in che paese viviamo, onorevole ministro?

MACALUSO. L'onorevole Amadei ha ragione.

MANCO. Che nel merito possa avere ragione o torto non ci interessa; interesserà, se mai, il tribunale di Milano. Ma il sottosegre-

tario di Stato per l'interno non può asserire prima della sentenza che un imputato sottoposto a giudizio ha ragione. Queste sono le più elementari regole di convivenza civile in qualunque Stato. Il presidente del tribunale, il quale evidentemente potrebbe avere paura davanti agli altri giudici di essere quanto meno in disaccordo con le opinioni del vicepresidente del Consiglio o con quelle del sottosegretario di Stato per l'interno, in quale posizione si troverà? Si tratta di malcostume politico che sta picchiando alle porte della giustizia; e bisogna evitare che entri. Anche le libertà hanno bisogno del presidio della giustizia, e se questa viene meno alla sua funzione anche le libertà non sono più difese come dovrebbero. Bisogna provvedere con leggi a difendere quest'unico presidio che ci è rimasto in Italia!

Per quanto riguarda le riforme, onorevole ministro, ho detto prima che manca un programma preciso, come emerge dal parere formulato in sede di Commissione dal collega Amatucci e dall'esame dei vostri propositi. Vi sono infatti moltissime riforme nell'aria: da quella del codice di procedura penale a quella del codice penale. Mi pare però che non sia stata ancora costituita una commissione per la riforma — così almeno si deduce dalla relazione — ma che vi siano soltanto degli schemi ancora allo studio degli uffici ministeriali.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Non è esatto. Per quanto riguarda il codice di procedura penale, sta dinanzi al Parlamento da un anno un progetto che la Commissione giustizia sta discutendo. Per la revisione del codice penale c'è uno schema di disegno di legge elaborato dal Ministero che, non essendo stato ancora approvato dal Consiglio dei ministri, non può essere reso di pubblica ragione.

MANCO. Questo emergeva anche dal parere formulato in sede di Commissione dal collega Amatucci, ma non significa che non si debbano accogliere le proposte di necessarie correzioni di una legislazione che voi ritenete — e in parte può essere forse giusto — superata. Io ho presentato alcune proposte di legge per la riforma di alcuni articoli del codice penale che ritengo debbano essere modificati; e si tratta di un'opinione condivisa anche da moltissimi altri colleghi di tutti i settori politici. La risposta dell'onorevole presidente della Commissione giustizia è stata questa: non prenderemo in esame questi progetti di legge fino a quando non sarà predisposto il testo del nuovo codice pe-

nale e del nuovo codice di procedura penale. Questo è assurdo. Sicché, se il codice penale nuovo noi lo vareremo tra cinque o sei anni, avremo una situazione stabilizzata ancora nel peggio (se voi così ritenete) e non la modificheremo in attesa che si faccia tutto nuovo, il che è ancora molto ma molto lontano.

ZAPPA. Non attribuisca a me, presidente della Commissione giustizia, dichiarazioni che non ho fatto.

MANCO. Ho una sua lettera, onorevole Zappa, scritta in qualità di presidente della Commissione giustizia, nella quale ella mi comunica che una mia proposta di legge di modifica di alcune disposizioni del codice penale (non codice di procedura penale) sarà presa in esame quando riformeremo il codice. (*Interruzione del deputato Zappa*). Sto dicendo, onorevole Zappa, che non approvo il fatto di rinviare alla riforma integrale della legislazione vigente alcune richieste che a me e ad altri sembrano essere urgenti. Esistono varie proposte di legge sulla regolamentazione di alcuni diritti in tema di codice penale; esistono anche varie proposte di legge che si riferiscono, per quanto riguarda il codice civile, ad alcune questioni a mio avviso importantissime (non parlo soltanto della legislazione familiare, ma di quella concernente i minori, sia in sede civile che in sede penale). E se voi ritenete che esistono problemi che vanno risolti subito perché rivestono particolare carattere di urgenza, ebbene essi devono essere risolti, perché non si può attendere la nuova codificazione.

Questa carenza programmatica investe anche altri vari settori della giustizia: bisogna cominciare a correggere il rapporto tra il cittadino ed il magistrato in quanto tale ed anche tra il cittadino e l'avvocato, il quale ultimo, anche in questo regime che voi definite di libertà, in cui la libertà è tutelata prima della giustizia, non ha (strano caso) quel trattamento che era legittimo attendersi.

Ricordo che nella passata legislatura, quando varammo la legge sulla pensione agli avvocati, in Commissione giustizia fu avanzata una proposta addirittura sconcertante ed aberrante, secondo la quale l'avvocato non avrebbe potuto usufruire della pensione solo che avesse avuto un reddito annuale, se non erro, intorno alle 300-350 mila lire. Per fortuna però, a seguito di interventi massicci fatti da tutti i gruppi, tale proposta venne modificata e così il reddito fu elevato.

Che cosa significa tutto questo? Significa che anche l'avvocato non ha alcun riconosci-

mento da parte di questo Stato o di questo Governo, non dico sotto il punto di vista della dignità e del prestigio in udienza (tanto è vero che mi sembra sia stata approvata, non so se definitivamente, una disposizione in forza della quale si stabilisce che l'avvocato non può essere arrestato per reati commessi in udienza nei confronti del magistrato), ma anche come prestigio del singolo e dell'ordine nei confronti di tutti i problemi che interessano la giustizia.

Vorrei che gli onorevoli colleghi si rendessero conto in maniera diretta di come funziona la giustizia nei tribunali (procedure fallimentari, fissazioni di processi, in una parola tutto ciò che è il funzionamento della giustizia). Ebbene, mai un presidente di consiglio dell'ordine o un consiglio dell'ordine viene ad essere consultato da un presidente di tribunale per decidere su determinati provvedimenti. Questo significa che la magistratura è lontana dall'avvocatura, da punto di vista delle cose e delle decisioni che interessano la giustizia. In altri termini: mentre i magistrati chiedono la solidarietà degli avvocati per i problemi che riguardano i loro organici e per le altre grosse questioni che li interessano direttamente, per quel che riguarda invece la normale amministrazione della giustizia in un tribunale, in una corte o in una pretura, l'avvocato rimane quasi sempre estraneo e non riesce ad apportare neanche il contributo della sua esperienza.

Modifiche alla corte d'assise. Ignoro se vi siano proposte nel senso di modificare la composizione della corte d'assise. È vero però che vi sono delle preoccupazioni da tutte le parti. A mio avviso, giunti a questo punto, bisogna cercare di avere da parte delle corti d'assise garanzie che non siano soltanto relative alla libertà del cittadino, ma occorre che vi siano anche garanzie tecniche oltre a quelle date dal magistrato togato o dal relatore giudice *a latere*, il quale è quello che poi conosce, approfondisce il processo e decide. Ma nessuno potrà misconoscere che in un processo di corte d'assise la decisione appartenga al collegio dei magistrati togati. Tutti quanti sanno meglio di me che i magistrati togati sono quelli che decidono alcune situazioni particolari.

E così per quanto concerne il pretore ed il conciliatore. Ho letto nella relazione che vi è l'intendimento di modificare anche questi due istituti, non ho ben capito se con la eliminazione del conciliatore o con l'allargamento della competenza del pretore, come non ho ben capito quali siano le intenzioni in-

torno ai vicepretori, se si voglia conservare questa istituzione o no. È evidente comunque che bisogna venir fuori dalle presenti difficoltà, senza rinunciare alla collaborazione di quanti, pur senza appartenere alla magistratura, concorrono allo svolgimento di compiti di giustizia, ai quali la magistratura da sola non riesce a far fronte.

Problema dell'edilizia penitenziaria. È un campo, questo, per il quale l'interessamento è stato generale. Ma accanto ad esso vi è il problema giù generale dell'edilizia giudiziaria, degli edifici cioè, tribunali e preture, dove si amministra la giustizia, per il quale si comincia a far strada l'idea della responsabilità economica dello Stato in sostituzione di quella dei comuni, i quali non sono nelle condizioni di far fronte a simili grossi impegni. Al riguardo è il caso di raccomandare, onorevole ministro, che non abbia a ripetersi quello che sta accadendo per il nuovo palazzo di giustizia di Bari — città capoluogo della sua regione — le cui porte pare stiano cadendo.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Non è così. Vi sono soltanto alcuni dissensi, che hanno ritardato l'inaugurazione del nuovo palazzo.

MANCO. Onorevole ministro, l'onorevole Dell'Andro ed il professor Regina dell'università di Bari hanno affermato ciò. Debbo ritenere pertanto che le mie notizie non siano totalmente infondate. È ancora il caso di raccomandare non abbia a ripetersi quello che sta accadendo nella mia città, Brindisi, dove il palazzo di giustizia sta crollando, al punto che il piano superiore è stato sfollato. Il nuovo palazzo avrebbe dovuto essere costruito già da un decennio con i fondi appositamente stanziati dal Ministero, il termine per l'utilizzazione dei quali pare anzi sia già scaduto.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il palazzo di giustizia di Bari è stato costruito con una legge speciale, quindi dallo Stato, per cui, se fosse vero quello che ella dice, la responsabilità sarebbe dello Stato. Per il palazzo di giustizia di Brindisi, che non è stato costruito a tempo, non mi risulta vi sia una legge speciale, ma solamente il contributo dello Stato. Pertanto il ritardo va addebitato al comune.

MANCO. Sarei felice se la responsabilità fosse del comune, che è di centro-sinistra. Il fatto è che la sovrintendenza alle belle arti ha posto il veto alla costruzione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ed ella vuole che il Ministero della giustizia risponda di questo veto, che è originato da una vera o presunta impossibilità di carattere storico-artistico di proseguire la costruzione? I casi sono due: o ha torto la sovrintendenza, e la cosa non riguarda il Governo, o hanno torto coloro che hanno costruito contro le regole della sovrintendenza, e la cosa egualmente non riguarda il Governo.

MANCO. Ella, onorevole ministro, non è un magistrato che dà torto o ragione, ma un rappresentante del Governo il cui dovere è presentare leggi tali che consentano una ordinata convivenza sociale. Si stanziavano i milioni per il palazzo di giustizia e si comincia a scavare le fondamenta. Ad un certo momento per quattro pietre, non di più, che si dice appartengano all'epoca romana, non si può più costruire.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Io sono assai meno sensibile di lei a questi ricordi romani.

MANCO. Sono molto sensibile ai ricordi romani, ma non alle pietre e alle tazze: sono sensibile ad altri ricordi, che comunque non c'entrano con il palazzo di giustizia di Brindisi.

Ma, se si trovano dei ruderi che non hanno alcuna importanza nemmeno sotto il profilo storico-artistico, il ministro deve cercare di intervenire, di rimuovere questi ostacoli, quando è convinto — come ella è convinto, come noi siamo convinti — che anche l'estetica giudiziaria, anche le sale, anche le aule, anche le attrezzature danno quel decoro che è necessario ad ispirare fiducia nella giustizia. Ecco perché dicevo che l'onorevole Amatucci è stato un oppositore spregiudicato: si capisce che quando l'onorevole Amatucci dice, con lo sconforto che gli proviene dal profondo dell'anima, che gli è capitato di vedere i cancellieri che fanno i buchi ai fascicoli processuali con il punteruolo del calzolaio, oppure che asciugano la carta macchiata di inchiostro con la polvere di marmo, mostra di avere questa preoccupazione. Ed ella, onorevole ministro vuole che per cambiare questa situazione noi ci preoccupiamo di quattro o cinque pietre del 100 o 200 dopo Cristo? Ma è evidente che dobbiamo cercare di rimuovere questi ostacoli!

Perché noi non siamo d'accordo su questa impostazione della giustizia in Italia? Perché nel parere dell'onorevole Amatucci — non sappiamo quello che ci dirà il ministro — non

dico che non abbiamo trovato elementi di novità, che non si possono trovare quando nulla vi è di nuovo, ma non abbiamo trovato neanche la volontà di dare una soluzione a problemi che sono gli stessi ormai da dieci, quindici, venti anni a questa parte.

Allora non ci si dica che il problema è solo di ordine economico, perché se voi affermate questo, ciò significa che accettate la necessità di modificare tutto quello che esiste. Si è parlato della giustizia amministrativa. Cominciamo anche a rivedere la giustizia amministrativa, per esempio nel modo di formazione delle giunte provinciali amministrative o delle commissioni tributarie che hanno funzioni giurisdizionali. Per quanto riguarda le giunte provinciali amministrative, andiamo ad esaminare chi sono i loro componenti chiamati ad esercitare funzioni giurisdizionali: se sono uomini di parte, eletti per ragioni politiche, o se si tratta di cittadini che hanno la esatta nozione del diritto.

Se il problema è solo di natura economica, si adoperi, onorevole ministro, perché il bilancio della giustizia non sia la cenerentola dei bilanci; per lo meno mostri di fare uno sforzo in questa direzione; fateci notare che avete a cuore la giustizia, non come fatto puramente materiale — in quanto si tratta di un bilancio come tutti gli altri, un bilancio che entra nella meccanica della funzionalità del Governo — ma la giustizia che tanto più deve essere impegnata quanto maggiormente difende uno Stato libero, come voi dite che è lo Stato italiano, ponendo i giusti confini tra quello che è il concetto dell'autonomia e dell'indipendenza del magistrato e quello che è il diritto di libertà.

Di quale autonomia e di quale indipendenza si tratti, poi, non lo so nemmeno io. Quale autonomia vi è, di fatto, nella funzione del magistrato? Ella sa meglio di me, signor ministro, che se un presidente di tribunale non fa quello che gli dice il presidente della corte di appello viene spedito via o viene punito. Se un presidente di tribunale ritiene di assumere presso una pretura che dipende da lui un usciere, è obbligato a chiedere l'autorizzazione del presidente della corte di appello, altrimenti non può farlo. Si aggiunga che il presidente di tribunale scrive tutto al presidente della corte di appello, e quindi da questo dipende. A mio giudizio, quando un ufficio di giustizia deve funzionare sotto il controllo di un magistrato, quel magistrato ha il diritto di farlo funzionare come egli ritiene più opportuno, senza sottostare alla volontà del caporale di giornata come avviene

nelle caserme. Quindi anche su questo piano non vi è indipendenza del magistrato. E nemmeno vi è indipendenza del magistrato nella funzione del pubblico ministero, dove, com'è noto, il sostituto agisce in nome e per conto del capo dell'ufficio, rappresentandone la volontà, e, se non si regola come vuole il capo dell'ufficio, questi in ogni momento gli può togliere un processo e può deciderlo lui, giusta quanto dispongono le leggi vigenti. Ma allora in che cosa consiste questa indipendenza della magistratura, soprattutto quando in una situazione così caotica all'interno interviene pesantemente e massicciamente la politica, con la sua forza corruttrice e, peggio ancora, quando interviene pesantemente l'esecutivo? Qual è, dunque, la garanzia che il paese ha di una giustizia che possa veramente amministrare obiettivamente i problemi dei cittadini?

Per tutti questi motivi che ho esposto nel corso del mio intervento, i deputati del gruppo del Movimento sociale italiano voteranno contro il bilancio. (*Applausi a destra*).

#### Approvazioni in Commissione.

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

##### *dalla IV Commissione (Giustizia):*

BASSO ed altri: « Norme sulla costituzione dei consigli giudiziari » (962) e MARTUSCELLI ed altri: « Norme sulla costituzione dei consigli giudiziari presso le corti di appello » (2139), *in un testo unificato e con il titolo: « Norme sulla costituzione dei consigli giudiziari » (962-2139);*

##### *dalla VI Commissione (Finanze e tesoro):*

DOSI: « Modificazioni all'articolo 35 del testo unico delle leggi sulle casse di risparmio e sui monti di credito su pegni di prima categoria, approvato con regio decreto 25 aprile 1929, n. 967 » (2931);

BUZZI: « Autorizzazione a vendere, a trattativa privata, in favore della chiesa parrocchiale di San Uldarico in Parma una porzione di metri quadrati 670 del compendio patrimoniale disponibile dello Stato sito in Parma, piazzale Santa Flora (area di rispetto del chiostro San Uldarico) » (1617), *con modificazioni;*

« Norme sul trattamento tributario della convenzione stipulata fra lo Stato e la S.E.A. relativa alla disciplina dei rapporti inerenti al sistema aeroportuale di Milano » (2888).

**Si riprende la discussione.**

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

**CACCIATORE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio sarà un intervento critico ed accorato, non diretto però contro il ministro di grazia e giustizia e tanto meno contro il collega Zappa, presidente della Commissione giustizia. Essi sono piccole rotelle non necessarie di un grande ingranaggio che, attraverso i vari governi succedutisi dal 1947 ad oggi, è riuscito a soffocare tutto lo spirito nuovo, rivoluzionario che nel campo della giustizia e della stessa economia era nato dalla eroica Resistenza e dall'epica lotta di liberazione.

Per quanto riguarda il settore oggi al nostro esame, cioè il bilancio della giustizia, devo ricordare quanto ebbi a dire in questa aula l'11 settembre 1963: « Il diritto — affermavo in quella circostanza — deve progredire di pari passo con l'evolversi della vita di un popolo. I fenomeni nuovi cioè devono essere subito sussunti sotto nuove norme di condotta. Questo insegnamento ci lasciarono i nostri nonni allorquando elaborarono l'articolo 81 dello statuto albertino. Esso determinò la soppressione immediata di tutte le istituzioni contrarie ai nuovi principi del governo costituzionale, come i privilegi di ceto e di classe, le incapacità civili e religiose, i poteri illimitati della polizia e, cosa ben più importante, provocò l'abrogazione immediata di tutte le leggi, decreti e regolamenti, usi e consuetudini che non erano più in armonia con il sistema di governo creato dallo statuto ».

Dissi ancora che ben diversa era stata, invece, la sorte della nostra Costituzione repubblicana ed aggiungevo che era semplicemente pietoso constatare che il grande ingranaggio, di cui prima parlavo, era riuscito ad annullare a tal punto ogni volontà rinnovatrice degli uomini responsabili di Governo da costringere la Corte costituzionale a muovere un rimprovero al Parlamento per non aver ancora adeguato ai nuovi principi costituzionali la vecchia legge fascista di pubblica sicurezza.

E a circa tre anni di distanza da queste mie parole dobbiamo rilevare con amarezza e con sdegno, attraverso il noto episodio de *La Zanzara*, quanto sia stata o sia dannosa per il popolo italiano questa persistente mancanza di volontà politica, nel senso accennato, da parte degli uomini di Governo. Lo sdegno della gente che ha creduto e crede nei nobili

ideali della Resistenza è emerso oggi attraverso tante manifestazioni.

Voglio leggere a lei, signor ministro, e ai colleghi che mi ascoltano, queste due brevi lettere inviate ad un noto quotidiano di Roma. La prima dice: « L'articolo 13 della Costituzione vieta espressamente l'ispezione personale. Ora i casi sono due: o quella famigerata legge cui si è ricorsi a Milano contempla tale ispezione, e allora è contro la Costituzione; o non la contempla, e allora il magistrato ha proceduto a tale ispezione a criterio proprio. Non so quale dei due casi sarebbe il peggiore ».

**REALE, Ministro di grazia e giustizia.** Aspetti la sentenza !

**CACCIATORE.** Attenderemo. Ma se avessimo provveduto in tempo, tutto questo non sarebbe accaduto. (*Interruzione del Ministro Reale*). Ascolti, signor ministro, quello che è scritto nella seconda lettera e che è diretto proprio a lei: « Perché il ministro di grazia e giustizia non ci dice finalmente, almeno in occasione del ventennale della Repubblica, quando si intende porre fine al regime fascista? Questo continua infatti nelle leggi e credo sia il solo caso della storia d'un regime che procede inquadrato dalla legislazione di quello che ha rovesciato ».

Ed io aggiungo: il colmo è che nel 1966 sia ancora in vigore il codice penale fascista, cioè il più fascista dei codici, come ebbe a definirlo il suo autore, il ministro Rocco.

E mentre poc'anzi ho parlato di amarezza e sdegno, ora devo parlare quasi di pietà per un uomo politico, e cioè per l'onorevole Nenni, il quale, pur conoscendo e constatando ancora una volta la piena verità di queste mie considerazioni, anziché reagire, si adatta e si integra nel grande ingranaggio retrogrado e soffocatore, abbandonando il socialismo scientifico per il più deleterio fatalismo.

Ed ecco la lettera scritta dall'onorevole Nenni ai genitori di due imputati del « Parini ». La leggo perché, restando consegnata negli atti parlamentari, possa servire un giorno ai biografi di Pietro Nenni: « Caro compagno » (sembra che i genitori dei due ragazzi siano socialisti), « quello del liceo « Parini » è uno scandalo di tipo borbonico. Io quasi non me ne dolgo giacché sono arrivato alla conclusione che soltanto gli scandali possono raddrizzare la situazione. Noi paghiamo duramente — aggiunge Nenni — il fatto di avere, 20 anni or sono, abbandonato lo Stato ai moderati. I guasti sono tali e tanti che, nel migliore dei casi, ci vorranno anni a risanarli.

Salutami il tuo figliolo, digli che alla sua età, o poco più, io facevo la spola da carcere a carcere per l'allora tristemente famoso articolo 247 del codice penale (l'istigazione a delinquere). Ci sono purtroppo ancora una infinità di articoli da far sparire. E ci riusciremo, non so in quanto tempo perché tutto è lento ed arrugginito. Ci vuole un tempo enorme per varare una legge in sede governativa. Ci vogliono mesi e mesi, e sovente anni, per farla approvare dal Parlamento. Penso alla riforma del codice di procedura penale, oppure alla legge sul *referendum*. Il problema è sempre quello, di battere e ribattere finché la porta non si apra o non si sfondi ».

Ma, onorevole Nenni, non è certo colpa del Parlamento se non sono state approvate le leggi fondamentali per dare un volto nuovo al nostro paese. È colpa dei governi di ieri e di oggi. È la vostra stessa maggioranza che si sgretola di fronte a problemi di fondo, e sono sempre la destra economica o la destra retrograda ed oscurantista che prevalgono, anche oggi con la presenza del P.S.I. nel Governo. Ultimo esempio, il disegno di legge sulla nuova scuola materna.

Perché non vi è stata la riforma dei codici? Perché non vi è stata la riforma della legge di pubblica sicurezza? Perché sono rimasti inattuati gli articoli 39 e 40 della Costituzione? Perché è stata affossata la riforma dei patti agrari? Perché, dopo sei mesi, la discussione sulla proposta di legge della giusta causa nei licenziamenti, pure svuotata di contenuto positivo, non è ancora giunta in porto? Perché la mia proposta di legge sull'ordine dei privilegi è stata avversata in modo così feroce? Di tutto ciò certamente non si può dare la colpa ai parlamentari, i quali hanno compiuto e compiono in ogni occasione il proprio dovere. La colpa, ripeto, è del Governo e, per dare una maggiore dimostrazione di questo mio assunto, basta la seguente frase da lei pronunciata, onorevole ministro, a proposito del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario. Rispondendo ad un rilievo del senatore Kuntze al Senato, ella, onorevole Reale, ha detto: « Posso anticiparle le notizie che intendevo darle in seguito. Tale disegno di legge è stato da me diramato per l'approvazione del Consiglio dei ministri, da oltre sei mesi, e ancora non siamo riusciti a presentarlo ».

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il disegno di legge di cui ella parla si trova già all'esame del Senato.

CACCIATORE. Sono abbastanza aggiornato, onorevole ministro. Ella esattamente il 17 novembre 1965 pronunciò la frase da me riportata. So bene che il disegno di legge è stato presentato, ma ciò è avvenuto solo nel febbraio 1966; quindi soltanto per esaurire le procedure precedenti alla presentazione in Parlamento sono occorsi nove mesi. (*Interruzione del Ministro Reale*).

La Commissione giustizia, a prescindere dalle discussioni in aula, ha tenuto 55 sedute in sede legislativa, 100 sedute in sede referente, 7 sedute in sede legislativa a Commissioni riunite, oltre a numerosissime sedute della Commissione speciale per le locazioni degli immobili urbani, nonché 21 sedute in sede referente ugualmente a Commissioni riunite. A tutto ciò va aggiunto il lavoro non indifferente della Commissione giustizia del Senato. Ma quale è stato il risultato di questo non lieve lavoro? 41 provvedimenti legislativi, di cui 4 per l'approvazione del bilancio; 4 per la sospensione dei termini a seguito del disastro del Vajont, e 4 per brevi proroghe relative alle locazioni. Restano 29 provvedimenti che riguardano problemi di secondaria importanza, tranne quello relativo alla revisione di alcune disposizioni in materia di procedura penale a seguito del famoso episodio Gallo.

I problemi di fondo, dopo accese discussioni, sono stati insabbiati, in quanto è intervenuta la volontà superiore e soffocatrice del grande ingranaggio di cui ho parlato.

Da tutto ciò scaturisce inevitabilmente la crisi della giustizia. Tutti da tempo giustamente lamentano l'exasperante lentezza della giustizia e il suo alto costo. Oggi questa crisi è nella sua fase più acuta: a prescindere dal fatto che per decidere una causa devono passare anni, è la giustizia stessa che ha perduto tutta la sua autorità e serietà.

Venga, signor ministro, nella stanza di un giudice istruttore in materia civile, per esempio nella mia città, e sono sicuro che resterà veramente atterrito. Ottanta, novanta cause per singolo giudice e per ogni udienza; nella stanza tra avvocato e parti vi sono non meno di cinquanta persone pigiate e vocianti; ognuno cerca affannosamente il suo fascicolo; chi scrive appoggiato al muro, chi sulle spalle di un collega; in un angolo, se si ha la fortuna di accaparrarsi un tavolo, si esaminano testimoni, senza il prescritto giuramento, senza cancelliere e senza giudice: in questo modo tutto diventa una farsa e il testimone, senza che sul suo animo agiscano l'importanza del giuramento e la presenza del giu-

dice, molte volte è reticente o afferma addirittura il falso.

Sono cose, queste, di una gravità eccezionale, che ci devono far meditare, non solo sui fatti in sé, ma anche sul modo di trovare una buona volta i mezzi per eliminarle. Si commettono falsi e nullità in tanti e tanti procedimenti. In tale confusione il giudice istruttore nulla conosce dei processi e quindi non può ottemperare a quanto prescrivono il secondo comma dell'articolo 183 e l'articolo 185 del codice di procedura civile. Egli viene a conoscenza delle cause soltanto allorché relaziona al collegio, onde una quantità di ordinanze che maggiormente ritardano la definizione della lite e che riguardano eventuali lacune le quali avrebbero potuto benissimo essere rilevate dal giudice nella fase istruttoria.

In materia penale, poi, la situazione non è meno grave e allarmante. Il collega Amatucci, nel suo parere del 16 novembre 1965, ha rilevato che le pendenze civili ammontavano a 712.771 e quelle penali a ben 936.097, oltre, s'intende, tutti gli altri procedimenti che nell'uno e nell'altro ramo affluiscono di giorno in giorno e che in complesso, nel solo primo semestre del 1965, sono stati 1.443.937.

A questo punto è ancora necessario chiedersi quali sono le cause di questa incresciosa situazione? Credo di no. Ella, signor ministro, le ha ancora una volta precisate al Senato nella seduta del 17 novembre 1965, affermando: « Raccomando alla vostra approvazione il bilancio della giustizia, nonostante le critiche che esso merita perché, a causa dell'insufficienza di mezzi e di uomini, non siamo in pari, ancora, nell'assolvimento dei grandi doveri che gravano su questa amministrazione ». Siamo quindi di fronte ad una ammissione di completa impotenza da parte sua, signor ministro, di questo Governo e degli altri che lo hanno preceduto.

Queste deficienze sono state riconosciute anche dall'onorevole Amatucci nel suo parere per la Commissione, allorché egli ha detto in tono accorato: « Occorrono altri magistrati, occorre aumentare l'organico, è necessario adottare nuovi strumenti legislativi per facilitare il reclutamento delle diverse centinaia di magistrati indispensabili per smaltire il volume considerevole degli affari giudiziari pendenti ». E il collega Amatucci giunge poi ad una affermazione che suona severa condanna per i governi di ieri e di oggi. Egli dice: « Ammodernare e sveltire la giustizia significa attuare, in tutto o in parte, quanto

hanno fatto le nazioni più progredite ». E allora, accettata come realmente vera una affermazione così perentoria, ne consegue logicamente il sillogismo: le nazioni con una giustizia ammodernata e celere sono progredite; l'Italia non ha una giustizia ammodernata e celere, quindi non è una nazione progredita. A tutto questo si aggiunga che mancano anche centinaia e centinaia di cancellieri.

Ma sono soltanto queste le cause? No, onorevoli colleghi! Occorre ammodernare la giustizia, innanzitutto, con codici moderni, ispirati alle esigenze economico-sociali, alle esigenze di democrazia e di libertà che si sono venute a determinare in quest'ultimo ventennio. In materia, per esempio, di controversie di lavoro non possiamo restare legati alle vecchie norme del vigente codice di procedura civile. Un tentativo di riforma vi è stato durante questa legislatura, ma anche esso è stato affossato soltanto perché vi era prevista l'esecutorietà della sentenza nonostante appello. Si è gridato allo scandalo ed anche questo tentativo di riforma è finito nel nulla.

AMATUCCI. Il presidente della Commissione giustizia onorevole Zappa si è impegnato ad iscrivere questo argomento all'ordine del giorno. Vi è anche una mia proposta di legge.

CACCIATORE. Onorevole Amatucci, ella mi dirà che in questi giorni si è iniziata in Commissione la discussione della delega per il codice di procedura penale. Se tutto va bene, occorreranno tre anni! E per gli altri codici? Nulla! Completamente nulla.

Ma v'è di più, onorevoli colleghi! Oltre l'exasperante lentezza, vi è l'alto costo della giustizia. In Italia l'amministrazione della giustizia non viene considerata come un servizio sociale, ma la giustizia viene venduta. Infatti oltre il costo della carta bollata (con la bilancia!) e delle varie marche, lo Stato incassa altri 4 miliardi e 50 milioni per proventi diversi. In più, le provvidenze a favore dei magistrati e dei cancellieri si fanno pagare a coloro che chiedono la tutela o il riconoscimento di un proprio diritto; ed anche per la previdenza degli avvocati una quota del carico si è fatta gravare sulle parti in causa.

Con l'unificazione del bollo si è voluto gravare nella stessa misura sia su chi deve tutelare o far riconoscere un diritto di lieve entità, sia su chi deve tutelare interessi economici rilevanti.

A questo punto giungiamo all'amara considerazione che l'inadeguatezza delle leggi, la exasperante lentezza della loro applicazione e

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

l'alto costo per invocarle portano ad un diniego di giustizia. Ed il diniego di giustizia ci porta indietro di secoli, ci porta alla faida, ci porta alla lotta civile, perché non vi può essere pace tra gli uomini finché non si attui fra loro la giustizia.

Attuiamo una buona volta, onorevoli colleghi, l'articolo 2 della Costituzione, il quale in modo categorico ed assoluto vuole che siano riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo!

Signor ministro, se non vuole continuare ad essere la rotellina non necessaria di cui all'inizio ho parlato, affronti con coraggio e decisione i vari problemi che da anni si trascinano. Si incontri con i presidenti delle Commissioni giustizia del Senato e della Camera e si faccia d'accordo una scelta dei provvedimenti da discutere e da portare subito in porto, provvedimenti che non devono essere settoriali, ma di interesse collettivo, dopo però che ella si sia assicurato della volontà politica della maggioranza di portare innanzi queste cose. Non si chiuda nelle mura del suo ministero: giri per le preture, i tribunali e le corti; senta dalla viva voce del popolo, degli avvocati e dei giudici, i suggerimenti necessari a risolvere il grave problema della giustizia.

Io per il momento mi permetto di suggerirne alcuni, che devono però essere di immediata applicazione:

1) reclutamento rapido per titoli di magistrati, da scegliere tra gli avvocati con dieci anni di iscrizione nell'albo, senza possibilità di sviluppo di carriera (cioè pretori) e con sede al di fuori della circoscrizione del tribunale dove hanno esercitato la professione. In tal modo tutti gli attuali pretori passerebbero in tribunale. Non credo che questa mia proposta sia scandalosa, ove si pensi che già oggi vi sono vicepretori onorari i quali in alcune preture amministrano la giustizia per anni e anni;

2) bollo graduale;

3) estendere l'esenzione dal bollo, dalle tasse e dai diritti alle controversie di lavoro di qualsiasi valore, eliminando la limitazione a un milione imposta con la legge del 1958. In realtà, è come se la potenzialità economica del ricorrente variasse in proporzione della somma che chiede: se io chiedo fino a un milione sono esentato, se chiedo un milione e un soldo divento ricco e devo sostenere l'ingente spesa che oggi occorre;

4) costituire sezioni specializzate per le cause di assistenza e previdenza, che oggi

coprono quasi per intero i ruoli dei tribunali; si libererebbero così altri giudici di tribunale;

5) aumentare la competenza dei conciliatori e lievemente quella dei pretori, con gettoni di presenza, sia per i conciliatori, sia per i vicepretori onorari;

6) approvare al più presto possibile le norme per sveltire le controversie del lavoro e quelle per l'equo canone;

7) disporre che gli uffici del lavoro facciano regolari e dettagliati verbali, raccogliendo le dichiarazioni delle parti, specialmente per le vertenze non transatte;

8) definire entro questo scorcio di legislatura i criteri di delega per la riforma di tutti i codici.

Faccia queste piccole cose, signor ministro, le imponga alla maggioranza che le ha conferito il mandato, e vedrà che il carro incomincerà a camminare fino a raggiungere la meta ove, luminosa per tutti, confortatrice per tutti, incoraggiatrice per tutti, vi sarà la parola giustizia. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

FAILLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi intratterrò sulla nota di variazioni al bilancio 1965, a proposito della quale lo stesso relatore, onorevole Isgrò, sottolinea la portata quantitativa veramente cospicua delle modifiche che ci vengono proposte. Basterà ricordare che il disegno di legge ci sottopone modifiche della spesa, tra aumenti e diminuzioni, per un complesso di 179 miliardi di lire, con variazioni di ben oltre mille capitoli del bilancio di previsione.

La più gran parte delle modifiche ha caratteristiche simili alle modifiche registrate in note di variazioni precedenti e da noi vivamente, ripetutamente criticate. Consentitemi, onorevoli colleghi, di evitare il penoso fastidio di ripetere l'elenco di tutte le spese facilmente prevedibili già dall'inizio dell'esercizio finanziario e che si sarebbero dovute inserire nel bilancio di previsione; consentitemi di non soffermarmi sui soliti, eccessivi aumenti di spese per viaggi, trasferte, gabinetti di ministri e sottosegretari, uffici stampa ed altre elargizioni praticamente incontrollate; e così pure di non riprendere il discorso, qui più volte ripetuto, sul bilancio del Ministero della difesa che, come è noto e come confermano anche le variazioni che vengono registrate nel documento che stiamo esaminando, è un bilancio palesemente falso.

Circa le questioni strettamente di merito sollevate dalla nota di variazioni, consentitemi invece di dedicare brevissime parole ad un problema che attirerà la nostra attenzione, stasera o domani, in sede di bilancio preventivo del 1966 ed in rapporto ad un nostro emendamento. E mi consenta l'onorevole De Pascalis, relatore sul bilancio di previsione per il 1966, di dedicare particolarmente a lui questa segnalazione.

È noto che il 2 dicembre scorso il Senato discusse un emendamento presentato dal senatore Palermo, del gruppo comunista, a proposito degli aumenti delle pensioni di guerra (problema così vivo, così lungamente differito e così legato a questioni di sensibilità politica e morale); è noto anche che per l'atteggiamento dell'onorevole Colombo e della maggioranza quell'emendamento fu respinto.

Ma io ho presente un'intervista del presidente del gruppo senatoriale socialista dell'epoca, oggi ministro del nuovo governo Moro, senatore Tolloy, pubblicata con molta evidenza dall'*Avanti!* del 5 dicembre. Affermava in sostanza l'onorevole Tolloy, in polemica scoperta con le posizioni assunte dal ministro del tesoro, che a questa doverosissima incombenza dell'aumento delle pensioni di guerra si sarebbe dovuto procedere molto presto, senza collegare la questione della copertura ai mutamenti della situazione economica e senza attendere neanche il bilancio per il 1967.

Annunciava l'onorevole Tolloy che la questione avrebbe avuto un principio di soluzione attraverso la nota di variazioni che il Governo si proponeva di sottoporre (che è questa nota di variazioni, presentata infatti il 29 dicembre). In questa nota di variazioni non troviamo tracce della soluzione o di un avvio a soluzione del problema delle pensioni di guerra. Si viene meno per l'ennesima volta ad un preciso impegno e non credo che a questo rilievo si possa opporre il solito muro di silenzio da parte della maggioranza, ed in particolare dal partito socialista italiano.

Soltanto questi brevissimi accenni io compio il dovere di dedicare alle questioni che si possono considerare strettamente di merito. Ma devo confessare che si passa con senso di disagio ancora più grave e penoso da queste ad altre questioni che non sarebbe esatto considerare come meramente formali o semplicemente di metodo e di procedura, dato che si investono problemi di fondo tali da costituire il più importante complesso di questioni politiche e di scottante attualità che il disegno di legge al nostro esame solleva. Il

disagio, l'irritazione e la preoccupata protesta nascono dal fatto che ripetutamente tali questioni sono state affrontate in questa sede; ripetutamente se ne è discusso in varie sedi parlamentari (Camera, Senato, Commissioni); ma Governo, maggioranza ed altri altissimi poteri dello Stato oppongono alle nostre denunce la più pervicace sordità; ed alle eccezioni e ai richiami di grandissimo peso politico-costituzionale che varie volte da questa parte sono stati sollevati, si risponde persistendo in una prassi del tutto inaccettabile.

Nessuno, signor Presidente, nessuno, onorevoli colleghi — credetemi — ha il gusto di assumersi una sorta di ruolo della Cassandra delle note di variazioni; e, se anche oggi riprendiamo questi temi, è perché essi, a nostro giudizio, fanno parte di un discorso di fondo e non sappiamo fino a che punto tra Governo e Parlamento, tra maggioranza e opposizione, questo dialogo tra sordi possa continuare senza ulteriori e gravi lesioni della fiducia del paese nelle istituzioni democratiche. Sì, il paese non si intende di tecniche amministrative, di specifiche norme costituzionali sulla spesa e sul bilancio, di note di variazione; ma è colpito dal crescendo impressionante degli episodi di malcostume e degli scandali. I quali, tutti, al di là della loro specifica natura, investono l'efficienza del controllo sull'amministrazione della cosa pubblica, coinvolgono l'operato del Governo, di ministri e di sottosegretari, sia direttamente e sia indirettamente, attraverso questa o quella zona del sottogoverno, l'oscuro, intricato, quasi impenetrabile sottobosco degli enti, delle gestioni più o meno autonome, della miriade di pubbliche amministrazioni non soggette, nei fatti, alla resa dei conti. Quando, come per esempio nell'ultimo caso dell'I.N.P.S., si spezza per un momento la lunga catena dell'omertà, si registrano i noti interventi della magistratura in questa o in quella direzione, in maniera ovviamente disorganica e talvolta non scevra di limiti, distorsioni, sconfinamento di poteri.

Fino a che punto noi — il Parlamento — vogliamo che questa situazione perduri? Che facciamo, che cosa intendiamo fare qui? Il paese non si intende delle nostre procedure talvolta complicate, ma ha sentito l'onorevole La Malfa, in maniera tanto ricorrente quanto velleitaria, sollevare i problemi della funzionalità dello Stato, della efficacia dei controlli, di una modifica, insomma, di una riforma della situazione attuale. Che cosa intendiamo fare? Che cosa facciamo? Questo ci chiede il paese. Che cosa fa innanzitutto

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

il Parlamento, prima ancora di affrontare il tema delle pur necessarie riforme, di fronte alle prevaricazioni dell'esecutivo che impediscono un efficace controllo sull'amministrazione della cosa pubblica? Come superare l'omertà di maggioranze che fingono di contentarsi della burletta, anche questa ricorrente, delle circolari moralizzatrici di questo Presidente del Consiglio o di quell'altro, come se non avessimo problemi di fondo che qui, lungi dal risolversi, si incancreniscono e si complicano?

L'opinione pubblica si pone in sostanza il problema dei poteri politici e delle loro responsabilità, il problema dell'efficienza delle istituzioni democratiche nel loro complesso, il problema, anzitutto, delle responsabilità dei governi, ma anche — diciamolo chiaro — il problema che investe il ruolo, la capacità, il potere reale del Parlamento.

La stessa origine storica dei parlamenti è intimamente collegata — è noto a tutti — al controllo sulla amministrazione del denaro pubblico, alla rivendicazione di decisioni sovrane in materia di pubblica spesa. E questo la nostra Costituzione sancisce nella maniera più ampia come potere-dovere del Parlamento repubblicano e da questo derivano le supreme responsabilità nostre di fronte alle carenze dei controlli e alle violazioni anticonstituzionali delle norme che questi controlli regolano.

Per questi motivi siamo costretti a considerare di questa cosiddetta nota di variazioni gli aspetti che ripropongono ancora una volta una serie di gravi problemi afferenti alla validità del controllo parlamentare sulla politica e sulla gestione del bilancio nonché al rispetto delle norme costituzionali e della legge ordinaria vigenti in materia.

Sorvolo per brevità su questioni di minore rilievo e tuttavia indicative dell'atteggiamento del Governo, come ad esempio quella della leggibilità delle note di variazioni, come del resto dei bilanci. Anche quest'anno in una nota di variazioni troviamo una serqua di capitoli di nuova istituzione e un altro gruppo nutrito di capitoli che hanno cambiato denominazione senza che il Governo si sia preso la pena di indicare i riferimenti alle leggi che autorizzano questi cambiamenti. Sorvolo sull'altra questione, pure indicativa dell'atteggiamento del Governo nei confronti del Parlamento, che lo porta ad omettere ancora una volta ogni delucidazione, pure richiesta alla unanimità dalla Camera e dal Senato, a proposito delle ragioni politiche ed amministrative che hanno de-

terminato il mutamento dei singoli capitoli. E non mi soffermo neanche, sebbene il tema sia certamente di non poco conto, sulla questione che riguarda il fondo globale, il cui importo in questa nota di variazioni è modificato, se non sbaglio, di 28 miliardi di lire. Non mi soffermo perché si tratta di questione tutta aperta, a proposito della quale ci troviamo in assenza di una qualsiasi regolamentazione legislativa organica, e mi limiterò qui soltanto, a questo proposito, a porre la domanda: quale senso può avere un aumento del fondo destinato a « provvedimenti legislativi in corso » in una nota che viene presentata il 29 dicembre 1965, cioè a due giorni dalla scadenza dell'esercizio finanziario? Si tratta di coperture finanziarie per leggi ancora da approvare? In questo caso si deve provvedere con il fondo globale dell'esercizio 1966. O si tratta di leggi già approvate? In questo caso il Governo ne avrebbe sollecitato ed ottenuto l'approvazione senza averne la copertura, mentendo — anzi — sull'esistenza della copertura.

Ma su due questioni intendo più ampiamente, se pure rapidamente, soffermarmi. La prima è quella della data di presentazione della nota di variazioni; e intendo risolvere il problema innanzi tutto alla stregua di considerazioni politiche elementari e vincolanti, io credo, per tutte le parti della Camera e per il Governo, se si vuole avere un minimo di rispetto nei confronti del Parlamento. La data di presentazione di una nota di variazioni è in stretta relazione con il senso e la qualità della stessa: o voi volete una decisione effettiva del Parlamento o volete dar luogo a una discussione mistificatoria che si traduce in una sanatoria finale *a posteriori* rispetto a scelte già effettuate e messe in pratica, rispetto a fatti compiuti che investono ogni anno quote cospicue della spesa pubblica. Non a caso ho parlato prima, sempre di questo disegno di legge, come di un disegno di legge di cosiddetta variazione del bilancio.

Che cosa è infatti una nota di variazione, anche per quelli che non siamo degli specialisti, ma dei politici? Nota di variazione è il documento attraverso cui il Governo chiede di essere autorizzato a modificare, anche in considerazione di un volume di entrate superiore al previsto, il volume e la destinazione della spesa fissata dal bilancio preventivo. In mancanza dell'approvazione del disegno di legge di variazione, in mancanza del voto del Parlamento, né il Governo nel suo complesso, né i singoli ministeri possono

umentare la spesa fissata dai capitoli del bilancio; né il Governo, né i singoli ministeri possono spostare somme da un capitolo all'altro anche all'interno delle assegnazioni preventivate per ogni dicastero.

Ma allora che significa presentare la nota di variazioni l'ultimo giorno, o penultimo, dell'esercizio in corso? Significa una sola cosa: la politica dei fatti compiuti, la prevaricazione dei poteri del Parlamento, la richiesta, ripeto, di sanatorie e di avalli *a posteriori*.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Quanto ella afferma non è esatto.

FAILLA. Non ci faccia, onorevole Colombo, il discorso sulla prevedibilità o meno di certe entrate.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Se il Parlamento ci dice di non volere che si diano i rimborsi sull'imposta del vino, il Governo si attiene a questa decisione. (*Commenti all'estrema sinistra*).

FAILLA. Cosa c'entra questo, onorevole Colombo? Ella mi deve dimostrare il motivo per cui la copertura relativa al provvedimento dell'imposta sul vino viene inclusa nel fondo globale di un esercizio scaduto e non su quello del bilancio di previsione che stiamo discutendo in questo stesso momento. (*Interruzione del Ministro Colombo*). Non ci dica che a questa prassi si è costretti perché non è possibile prevedere tutti gli incrementi di entrata rispetto a quella che era l'impostazione originaria del bilancio di previsione. Questo lo sappiamo benissimo e lo ammettiamo senz'altro: non tutti gli incrementi di entrata possono essere previsti al millesimo né all'inizio dell'esercizio e neppure forse alcuni mesi prima della chiusura dell'esercizio stesso. Ma all'apprezzamento ed alla collocazione di queste entrate non prevedibili e che poi si realizzano nel corso dell'esercizio si provvede con ben altri strumenti e non con la nota di variazioni: si provvede in primo luogo con quei consuntivi che fino a questo momento, nonostante la legge di modifica del bilancio dello Stato, non abbiamo mai potuto tempestivamente esaminare.

Ed il problema non è soltanto politico. Desidero qui fare un esplicito riferimento alla violazione della legge sulla contabilità generale dello Stato, una delle leggi fondamentali del nostro ordinamento, una legge che è quello che è, che dovrebbe essere modificata ed aggiornata in molte sue parti, ma che non può essere violata ad arbitrio del-

l'esecutivo, in aperta prevaricazione dei poteri del Parlamento, come avviene quando una nota di variazione è presentata alla data in cui il ministro Colombo ama presentare le note di variazione. Faccio specifico riferimento all'articolo 274 della legge di contabilità generale dello Stato che vi obbliga, signori del Governo, a chiudere l'esercizio finanziario l'ultimo giorno dell'esercizio medesimo, soltanto con deroghe limitatissime, per esempio di un mese quando si tratta di pagamenti in corso.

Ora quando voi il 29 dicembre ci avete presentato qui la nota di variazioni, non soltanto avete irriso ai poteri reali del Parlamento, ma avete violato la legge di contabilità generale dello Stato, perché evidentemente avete lasciato l'esercizio aperto ed aperto lo lascerete ancora fino ad aprile, dato che la variazione dovrà essere approvata anche dal Senato. Cose queste, del resto, che nella relazione scritta riconosce lo stesso relatore per la maggioranza, onorevole Isgrò, coerente in questo con l'impostazione di una non dimenticata relazione di alcuni anni addietro sul bilancio dello Stato e sul modo come questo bilancio è soggetto ai controlli reali del Parlamento. Ne do atto volentieri all'onorevole Isgrò, anche se, proprio per i motivi che ho esposto prima, non posso trovarmi d'accordo con lui, quando afferma che, dal punto di vista formale, non vi è violazione di legge e non vi è scorrettezza politica se si presenta una nota di variazione negli ultimi giorni dell'esercizio. Lo stesso onorevole Isgrò ricorda per altro che su tali questioni si è avuto largo dibattito in dottrina ed in sede politica. Basterà ricordare l'ordine del giorno del 1953, votato all'unanimità dalla Commissione finanze e tesoro del Senato sotto la presidenza del senatore Bertone, il quale impegnava il Governo a non presentare in ogni caso al Parlamento note di variazioni a distanza di meno di un mese dalla scadenza dell'esercizio.

La seconda questione su cui mi corre l'obbligo di soffermarmi è quella dei limiti che sono rigorosamente imposti dalla Costituzione sia alla legge di bilancio sia alla nota di variazioni. E qui, onorevole Presidente della Camera, entriamo nell'ambito di una questione che si pone sotto il profilo costituzionale, cioè come una denuncia di aperta violazione della Costituzione. Credo che tutti, sempre, in sede scientifica come in sede parlamentare, abbiano convenuto circa il carattere da attribuirsi alla nota di variazioni. La nota di variazioni è una legge di bilancio

che aggiorna o modifica il bilancio preventivo. È noto che gli studiosi e la stessa legge sulla contabilità generale dello Stato la definiscono un bilancio di assestamento, una legge di bilancio, dunque, per cui ci troviamo, onorevole Presidente della Camera, a fronte del comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione.

Possiamo discutere — io sono tra i primi ad augurarmi che si discuta — sull'articolo 81, sulla sua portata, sulla necessità di sue eventuali modifiche, sulla sua stessa soppressione; ma in questo momento l'articolo 81 è una precisa ed impegnativa norma costituzionale che voi del Governo, voi colleghi della maggioranza, mille volte avete impugnato per sbarrare la strada ad ogni legge di iniziativa parlamentare. Bene, il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione sancisce che, con legge di bilancio, non possono stabilirsi nuovi tributi né nuove spese. La nota di variazione non può che assimilarsi alla legge di bilancio, è una legge di bilancio. È una vera e propria nota di variazione, onorevole Presidente della Camera, questa che stiamo esaminando? No di certo. Prima delle tabelle, prima dell'elenco dei capitoli, noi abbiamo 18 articoli che costituiscono — lo rileva lo stesso relatore per la maggioranza — qualche cosa come il surrogato di 14 leggi di spesa. E qui con la prassi del cosiddetto provvedimento *omnibus* (la cui paternità spetta a lei, onorevole Colombo, perché prima, se non sbaglio, non si era mai ricorso a simile espediente) siamo su un terreno di aperta violazione della Costituzione, ma anche in pieno sconvolgimento dei poteri, delle responsabilità e delle procedure che devono caratterizzare l'iter legislativo, e non solo nella sede principale che è quella del Parlamento. Voglio fare un riferimento preciso a una questione che viene sollevata proprio dall'esame di questa nota di variazione: intendo richiamarmi a quell'articolo della nota di variazioni, il 13, che assegna un miliardo e 350 milioni alla copertura di buchi paurosi del bilancio dell'Opera nazionale maternità ed infanzia.

C'è una questione politica: sono ormai due anni che è venuto davanti al Parlamento un disegno di legge concernente stanziamenti per sanare il bilancio dell'Opera nazionale maternità ed infanzia. La Commissione bilancio, esaminato quel provvedimento, presa conoscenza della relazione della Corte dei conti sul funzionamento dell'istituto e su gravissime carenze di varia natura — che potrebbero configurarsi, probabilmente, anche sotto

l'aspetto penale — all'unanimità, su proposta del suo presidente, onorevole La Malfa, deliberò di non procedere all'erogazione di altri fondo all'O.N.M.I. se prima non si fosse fatta luce, insieme con la Commissione igiene e sanità della Camera, su tutti gli aspetti della gestione di un ente così importante. Ebbene, per due volte, mentre vi è questa decisione della Camera, si provvede — mi si consenta la frase — quasi di frode, nascondendo la cosa tra le pieghe di una nota di variazioni da discutere più o meno frettolosamente, a dare nuovi finanziamenti, nuovo ossigeno ad una gestione che ha suscitato le riserve di tutte le parti della Camera. Per questo poi il Parlamento apprende degli scandali attraverso i giornali, quando gli scandali scoppiano e nella misura in cui scoppiano, gettando qualche fascio di luce soltanto su alcuni settori e non certo sul complesso di settori che oggi più che mai avrebbero necessità del più severo controllo. Per questo il Parlamento si condanna all'impotenza. Per questo, giustamente, la opinione pubblica, mentre stigmatizza le responsabilità dell'esecutivo, si chiede in pari tempo: che fa il Parlamento? È questa una delle ragioni non secondarie della squalifica, qualcuno dice della crisi dell'istituto parlamentare.

Anche i poteri degli stessi ministri, con procedure arbitrarie come questa, vengono sconvolti e scavalcati. Abbiamo anche potuto sentire, onorevole Colombo, che il ministro della sanità di questo Governo, quando si è discusso di tale stanziamento, con questa procedura, a favore dell'O.N.M.I., ha lasciato intendere assai chiaramente che egli non era d'accordo, che non ne era stato neanche informato. Fatto sta che il ministro della sanità non ha preso l'iniziativa di proporre al Consiglio dei ministri un disegno di legge per affrontare in tale modo le questioni dell'O.N.M.I.; ed ella, onorevole Colombo, non ha presentato questo disegno di legge di concerto con il ministro della sanità né con alcun altro ministro che presieda a dicasteri interessati alle decisioni di merito che il disegno di legge stesso arbitrariamente contiene.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Ogni disegno di legge riceve l'approvazione del Consiglio dei ministri, ed ogni ministro prima di dare la sua approvazione legge quello che è scritto nel disegno di legge. Se non lo legge, è un'altra cosa.

FAILLA. Prendiamo nota di quanto ella imputa al suo collega della sanità e che ci pare molto grave. Per parte nostra contestiamo

formalmente la validità costituzionale di questo provvedimento e ci corre l'obbligo di ribadire qui, con responsabile riguardo ma con la dovuta fermezza, la nostra convinzione che precise norme costituzionali, delibere e denunce di larghi settori delle Camere, posizioni assunte in documenti scritti da relatori di maggioranza, come l'onorevole Isgrò, o da parlamentari autorevolissimi, anche sul piano scientifico — alludo al professor Bertone — ordini del giorno approvati alla unanimità, come quello votato appunto tredici anni addietro dalla Commissione finanze e tesoro del Senato, non possono non trovare la dovuta considerazione presso tutte le istanze costituzionali. Voglio dire più chiaramente: anche presso l'istanza indicata dall'articolo 87 della Costituzione, al quarto comma, come competente a decidere in sede di autorizzazione del Governo alla presentazione dei disegni di legge.

E mi lasci concludere, signor Presidente della Camera, rivolgendomi a lei, che nessuno mai ha potuto considerare — perché non in questi termini sarebbe concepibile la sua altissima funzione — soltanto come un registratore o moderatore dei nostri dibattiti. Ella è, con il Presidente del Senato, il più alto rappresentante del Parlamento, uno dei più alti custodi della Costituzione ed il difensore più impegnato della dignità e del potere del Parlamento nei confronti di tutte le altre istanze democratiche.

E ho voluto, signor Presidente, rivolgermi a lei in questi termini non solo per quello che riguarda una questione che, ripetendosi in maniera così preoccupante, non può non attirare l'attenzione del suo ufficio — quella della presentazione di disegni di legge che abbiano queste caratteristiche abnormi — ma anche per quel che riguarda una questione afferente alla garanzia che ciascuno di noi ha diritto di attendersi da lei nel corso dello *iter* delle leggi qui alla Camera.

Ho accennato prima all'articolo 13 di questo disegno di legge, che è uno dei tanti arbitrariamente ed illegalmente introdotti in un progetto legislativo che vorrebbe essere soltanto una nota di variazioni.

Bene, signor Presidente della Camera, sono sicuro che non sfugge a lei (voglio segnalarlo soltanto agli onorevoli colleghi) questo fatto: che la Commissione igiene e sanità ha espresso parere negativo sulla parte del disegno di legge che riguarda il settore di cui è competente. Questo parere, signor Presidente della Camera, se si trattasse di una nota di variazioni normale, senza l'interpolazione di altre

norme di spesa, avrebbe potuto non essere vincolante per la Commissione che aveva in esame la legge in sede referente; ma qui ci troviamo di fronte ad un parere negativo della Commissione di merito rispetto ad una legge di spesa che è arbitrariamente interpolata in questa nota di variazioni. Dove va a finire così la competenza delle Commissioni? Dove la prassi in base alla quale un disegno di legge respinto in Commissione non viene iscritto all'ordine del giorno dell'aula?

Signor Presidente della Camera, noi abbiamo quindi il dovere di tornare a segnalarle queste cose perché ella, almeno nell'ambito dei nostri lavori, dell'*iter* delle leggi qui alla Camera, ci possa ridare quella tranquillità che queste procedure non danno. E ci consenta di dire con franchezza che ai problemi di fondo che ho compiuto il dovere — non certo piacevole — di riproporre qui, non so se per la terza o quarta volta da quando l'onorevole Colombo è ministro del tesoro, ai problemi di fondo — dicevo — che ho qui riproposto si aggiunge un'altra questione che riguarda pure la nostra protesta. Probabilmente nella consapevolezza del modo arbitrario, illegale, incostituzionale in cui questi documenti sono redatti, nella consapevolezza delle violazioni gravissime del potere parlamentare che essi comportano, dei problemi di merito che pretendono di investire sfuggendo alle stesse procedure ordinarie del Parlamento, si tende sempre a porci di fronte alla discussione di queste cosiddette note di variazione in situazioni analoghe alla presente, cioè nello scorcio di una lunga, faticosa, stancante sessione parlamentare, quando la stanchezza si è impadronita della Camera, quando c'è da parte di tutti l'impazienza di chiudere, quando non è possibile approfondire il discorso.

Per questo abbiamo avanzato fin dall'inizio — e glielo abbiamo doverosamente comunicato — una netta riserva circa l'abbinamento nella discussione della cosiddetta nota di variazione con il bilancio di previsione per l'esercizio 1966. Innanzitutto per questo motivo, signor Presidente: che nessuno, senza irridere al buonsenso più elementare, può parlare di urgenza per un disegno di legge come questo. Sono scaduti largamente tutti i termini. Lo si sapeva benissimo nel momento stesso in cui il disegno di legge si presentava, il 29 dicembre. Dopo l'esame della Camera dovrà esserci quello del Senato, e non potrà aversi prima della ripresa di aprile. Non c'è più alcuna urgenza! C'è invece la preoccupazione di non dare un libero spazio

a questo dibattito, di chiudere frettolosamente anche quest'anno una partita di cui si sente la vergogna, per poi riprodurre, possibilmente, negli esercizi successivi, questo stesso modo di procedere incostituzionale, illegale, inaccettabile dal punto di vista politico e anche dal punto di vista dei rapporti regolamentari fra coloro che siedono in questa Camera.

Noi rinnoviamo quindi qui a lei, signor Presidente, la nostra richiesta — per i motivi che abbiamo cercato di chiarire — che la discussione su questo disegno di legge, sulle sue caratteristiche, sulle sue anomalie, sugli aspetti di palese violazione della Costituzione, non abbia a chiudersi domani, che la discussione possa continuare anche alla ripresa e che, quindi, il voto non sia abbinato al voto sulla legge di bilancio preventivo per il 1966. Abbiamo per altro il dovere di informare la Camera che, se questa nostra richiesta non fosse accolta, noi non intendiamo limitarci alla denuncia che per incarico del mio gruppo ho compiuto ora qui, ma presenteremo un ordine del giorno di non passaggio agli articoli, che ci sembra in questo momento il meno che si possa fare per opporre una posizione di decenza politica e costituzionale ad una così grave posizione di omertà e di ignavia da parte della maggioranza e ad una così pesante prevaricazione da parte del Governo contro i poteri del Parlamento e contro le garanzie costituzionali e legali che reggono l'ordinamento della nostra Repubblica. (*Vivi applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Onorevole Failla, ho seguito molto attentamente il suo interessante intervento e, per quanto riguarda la parte finale, in cui ella si è rivolto in particolare al Presidente della Camera, ho il dovere di fare alcune precisazioni. Innanzitutto devo rilevare che non è in facoltà del Presidente della Camera di impedire la presentazione di disegni di legge alla Camera, né di sovrapporsi alla volontà manifestata dall'Assemblea con un voto. Ricordo inoltre di avere sottoposto alla conferenza dei capigruppo la questione dell'abbinamento della discussione del bilancio e della nota di variazioni, la cui urgenza era inoppugnabile. In quella sede proposi lo abbinamento della discussione generale dei due provvedimenti, e la conferenza dei capigruppo concordò, tranne una riserva del rappresentante del gruppo comunista.

Tuttavia, quando al termine delle sedute della Camera, il Presidente ha annunciato l'ordine del giorno della successiva seduta re-

cante la discussione congiunta dei due provvedimenti (bilancio e nota di variazioni), nessuna obiezione è stata formulata da alcun gruppo: pertanto, all'ordine del giorno stesso è stata iscritta la discussione abbinata dei due disegni di legge ai fini della discussione generale congiunta.

Se il gruppo comunista intende sollevare formalmente una questione pregiudiziale o sospensiva sul provvedimento recante la nota di variazioni, potrà farlo nella seduta di domani e su tale proposta la Camera verrà chiamata a votare dopo che sarà stato concluso l'esame del bilancio. Se invece ella, onorevole Failla, intende presentare un ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli della nota di variazioni, su tale documento esprimerà il suo parere il ministro del bilancio e — se ella insisterà per la votazione — la Camera sarà chiamata a votare su di esso.

#### **Annunzio di trasmissione di atti alla Corte costituzionale.**

PRESIDENTE. Comunico che nel mese di marzo 1966 sono pervenute ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per la trasmissione alla Corte costituzionale di atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale. Tali ordinanze sono depositate presso gli uffici del Segretariato generale a disposizione dei deputati.

#### **Comunicazione del Presidente.**

PRESIDENTE. Informo che il ministro della difesa ha comunicato, ai sensi dell'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1414, la autorizzazione concessa a dipendenti di quel Ministero per il mantenimento in servizio presso organismi internazionali. Il documento è depositato negli uffici del Segretariato generale a disposizione dei deputati.

#### **Si riprende la discussione.**

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

GULLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in attesa di prendere la parola in questa discussione sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia, mi è sorto improvvisamente un verso, anzi per l'esattezza, un verso e mezzo di Giovanni Pascoli, in cui per spiccuamente si manifesta la sua arte poetica: « C'è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi di antico ».

Non è contestabile che, nella crisi della giustizia, in questo fenomeno cui tanto si appassiona l'opinione pubblica in questo momento, vi sia qualche cosa indubbiamente di molto antico. Se si avesse la pazienza di leggere tutti i discorsi che sono stati pronunciati nelle passate discussioni dei vari bilanci della giustizia, si noterebbe che parecchi di essi sono ancora oggi attuali in quanto agitano problemi che sono rimasti insoluti, nonostante, ripeto, siano stati dibattuti per lunghissimi anni. I problemi sono: inadeguatezza del numero dei magistrati, inadeguatezza dei mezzi tecnici, riordinamento delle circoscrizioni giudiziarie, ecc., tutte cose che noi sappiamo, mali che ancora purtroppo persistono.

Senonché, non si può negare che in questo momento, in cui si agitano ancora tanti annosi problemi, nella crisi della giustizia vi sia anche molto di nuovo. È innegabile che vi siano aspetti che finora non si erano mostrati, perché legati forse ad altri fenomeni che si manifestano anch'essi soltanto ora nel nostro paese. Quando un organismo qualsiasi è sottoposto ad una compressione innaturale e arbitraria cerca di resistere come può, ma viene il momento in cui inevitabilmente scoppia e allora mostra in pieno le gravi deformazioni, disfunzioni, distorsioni, dovute appunto alla violenza compressiva che si è esercitata per lungo tempo. Ciò è appunto quello che sta ora avvenendo.

Se dovessi fare esclusivo ricorso all'ideologia che io professo, avrei nell'esaminare i vari aspetti di questa crisi sociale molte cose da dire, ma, dato il carattere del dibattito, parlerò della crisi della giustizia limitando il mio esame ai rapporti tra il potere giudiziario da una parte e i poteri esecutivo e legislativo dall'altra.

Delimitata così la questione, possiamo senz'altro affermare che la crisi in tanto si presenta ora, con aspetti nuovi in quanto essa si identifica con un problema che incide non soltanto sul terreno proprio dell'amministrazione della giustizia ma su tutto il vasto campo dell'attività dei pubblici poteri e che si riassume in una sola espressione: inapplicazione della Costituzione repubblicana.

Da tempo si parla di questo grosso problema, ma soltanto ora esso viene così strettamente legato all'amministrazione della giustizia, tanto che la mancata applicazione della Costituzione ha costituito il principale, se non l'unico oggetto, del recente congresso dei magistrati, tenutosi a Gardone. Ripeto: io voglio limitare il mio intervento in questa di-

scussione appunto all'esame degli aspetti che presenta questo fenomeno, per effetto del quale noi possiamo affermare che lo Stato in cui viviamo, l'ordinamento politico che ci regge in questo momento, non sono lo Stato e l'ordinamento politico disciplinati e voluti dalla Costituzione repubblicana.

Ritengo necessario, per l'economia del mio discorso, soffermarmi su due episodi in cui questi vari aspetti si sono manifestati in maniera più evidente e che hanno appassionato, e appassionano ancora, l'opinione pubblica nazionale. Uno di essi si è chiuso giorni addietro, l'altro sta per chiudersi e forse nel momento in cui parlo si è già concluso. Mi riferisco al processo per i manifesti antimilitaristi e a quello per l'episodio del liceo « Parini ».

Queste due vicende hanno determinato, non vi è dubbio, l'insorgere violento di vecchi e nuovi e tutti insoluti problemi, al centro dei quali è sempre la colpevole inapplicazione della Costituzione repubblicana. Si tratta di due episodi quanto mai significativi.

I giovani distributori di manifesti antimilitaristi sono stati assolti due giorni fa nonostante la richiesta di gravi condanne da parte del pubblico ministero. Si può dire: è un episodio concluso. Non è vero. Certo, il fenomeno singolo, quello riferibile a quei giovani che furono processati pochi giorni fa, è esaurito; voglio almeno sperare che non vi sia uno stolto gravame da parte del pubblico ministero. Però questo fenomeno resta, con tutti i suoi insegnamenti, perché una sentenza giudiziaria chiude una data vertenza, ma non definisce una questione giuridica in maniera tale da valere *erga omnes*.

Che cosa vi è da notare in questo episodio legato alla distribuzione di manifesti antimilitaristi? Desidero soffermarmi un momento su una cosa che si ripete ogni qualvolta si presentano episodi simili e di essi si chiede ragione al Governo. Il Governo inevitabilmente fa sapere di non poter rispondere perché la cosa è sottoposta all'esame del magistrato. Non si può insomma esprimere nemmeno un parere!

Lo strano è questo: che detta riserva del Governo, giustificata in questa maniera, non è stata mai seguita, a processo concluso, da una chiara presa di posizione sul problema sollevato. E il tempo affossa tutto. Quando la questione è esaurita, dopo cinque o sei mesi dacché era insorta, si capisce che l'interesse vien meno ed il Governo si dimentica di aver detto all'inizio che si riservava di

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

manifestare il suo parere in seguito. Cosicché la sua opinione non si conosce mai.

Ora, è da dire che questa costante risposta che dà il Governo è quasi sempre ingiustificata nel caso dei manifesti antimilitaristi; ella si trovava, onorevole ministro, di fronte ad una azione della polizia e ad una azione del pubblico ministero indubbiamente illegali. Mi sa dire perché (mi fermo soltanto agli aspetti più appariscenti) nei rapporti con pochi giovani incensurati o addirittura con vecchi malati, era necessario da parte della polizia organizzare, per trarli in arresto, una vera e propria spedizione, mandare all'alba i poliziotti in casa dei vari interessati a costo, specialmente nei riguardi di un povero vecchio ammalato, quasi ottantenne, di determinarne anche la morte? Mi sa dire perché il Governo non può riprovare questo fatto, solo perché la cosa è in mano della magistratura? Forse riprovando questo gesto inconsulto ella influiva sui magistrati che dovevano emettere la sentenza definitiva? Non capisco la necessità del riserbo. In che maniera avrebbe potuto influire sull'emanazione della sentenza definitiva se ella avesse detto come avrebbe dovuto dire: hanno fatto male, hanno agito illegalmente? Il reato non era tale da determinare l'obbligo della emissione dell'ordine di cattura; inoltre non era il caso di inscenare una spedizione così imponente per prendere nella rete dei cittadini incensurati o dei vecchi cadenti.

Ma non è soltanto questo. È la natura del processo intentato a quei giovani distributori dei manifesti che non può né deve sfuggire all'esame e al giudizio di un Governo al quale è demandato (poiché i ministri hanno giurato su questo) l'obbligo di rispettare e di far rispettare la Costituzione.

L'articolo 11 della nostra Costituzione (dirò come diciamo nei processi: lo ricordo a me stesso e non al ministro che mi ascolta) ha una particolarità. Nei vari articoli della Carta costituzionale, che precedono l'articolo 11, si fa sempre capo alla Repubblica: « La Repubblica riconosce e garantisce i diritti dell'uomo »; « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli... »; « La Repubblica riconosce il diritto al lavoro »; « La Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali... »; « La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica ». Viceversa nell'articolo 11 è detto: « L'Italia ripudia la guerra ». Mentre in tutti gli altri articoli si parla sempre della Repubblica, quando si arriva all'articolo 11, col quale si san-

cisce il ripudio della guerra, non ci si limita più alla Repubblica. Qui si dice: l'Italia, tutto il nostro paese, 50 milioni di uomini, ripudiano la guerra.

Ha un significato costituzionale tutto questo? E come i cittadini possono cooperare alla grande azione che la Costituzione richiede e in cui deve realizzarsi il ripudio della guerra? In realtà, noi non vogliamo che questo ripudio della guerra rimanga soltanto una frase scritta, sia pure scritta in quell'augusta carta che è la Costituzione.

A tal proposito, dopo aver ricordato la Costituzione della Repubblica, non è inopportuno ricordare altre manifestazioni, altrettanto solenni, ossia le parole non solo di Giovanni XXIII (che su questo argomento seppe avere accenti più che commoventi), ma anche quelle del Pontefice suo successore, Paolo VI, il quale nell'enciclica *Ecclesiam Suam* ha scritto precisamente queste parole: « L'apertura di un dialogo non può non denunciare come delitto e come rovina la guerra di aggressione, di conquista o di predominio, e non può non estendersi (sentite!) dalle relazioni al vertice delle nazioni a quelle nel corpo delle nazioni stesse e alle basi sia sociali che familiari e individuali, per diffondere in ogni istituzione e in ogni spirito il senso, il gusto, il dovere della pace ». Se noi, signor ministro, manteniamo questo ripudio della guerra nei vertici sociali, noi avremo svolto un'attività esclusivamente letteraria. Il ripudio della guerra, in tanto può diventare sul serio una attività presente ed efficiente nella vita della nazione, in quanto esso dai vertici (ecco le parole di Paolo VI) scenda alla base, scenda nel cuore vivo della nazione, diventi la parola d'ordine di tutti i cittadini.

Ma noi che cosa facciamo di fronte a un imperativo costituzionale di questo valore, inteso così bene dal Pontefice Paolo VI? Cosa fa lo Stato repubblicano, quando incarcera, organizzando contro di essi una spedizione poliziesca punitiva, dei giovani che diffondono manifesti antimilitaristi, con i quali si afferma appunto quel ripudio della guerra che è sancito come un obbligo preciso dalla nostra Costituzione? Cosa facciamo perché tutto questo diventi sul serio una realtà? Ricorriamo agli articoli 656 e 266 del codice penale!

Onorevole ministro di grazia e giustizia, ella sa che, nemmeno a farlo apposta, entrambi gli articoli, sia il 656 (ossia l'articolo che punisce le notizie false, esagerate, tendenziose), sia l'articolo 266 (che punisce la

istigazione di militari a disobbedire alla legge) non trovano riscontro alcuno nel codice zanardelliano. Questi due articoli sono di nuova impostazione nel codice fascista Rocco. L'articolo 656 (quello relativo alle notizie false) è addirittura di nuovissima impostazione e non se ne ha traccia in alcuna legge anteriore; dell'articolo 266 (l'istigazione di militari) si ha soltanto traccia in una legge speciale dovuta a Francesco Crispi. E badate che anche la legge speciale di Crispi puniva questo reato con la detenzione da 3 a 30 mesi. Invece, diventato l'articolo 266 del codice penale Rocco, la pena va da 1 a 5 anni.

E nessuno, di quanti dovrebbero, si muove; nessuno nota, oltre che la intrinseca illegalità di fronte al dettato costituzionale di un articolo simile, anche questo fatto che la norma, inserita nel codice Rocco, importa una sanzione più grave di quella stabilita nella stessa legge speciale da cui l'articolo deriva.

Ecco perché dicevo di voler far capo a questi due recenti episodi, quello dei manifesti e l'altro del liceo « Parini », appunto per mostrare come essi siano una ulteriore manifestazione del proposito fermo di non applicare la Costituzione.

Ritornano alla mente le parole di Piero Calamandrei: è tutta un'azione intesa a disfare la Costituzione repubblicana; quella Costituzione che il Governo dovrebbe rispettare e far rispettare perché questo è il suo compito, il compito per il quale i ministri prestano solenne formale giuramento.

Passiamo al secondo episodio, quello più movimentato, legato al giornale interno del liceo « Parini ». Qui ci troviamo di fronte ad un fatto di natura diversa, ma che concorre anch'esso a mostrare come appunto tutta la crisi, con tutte le sue distorsioni e disfunzioni, proviene sempre dalla stessa causa: non c'è da parte di alcuna autorità dello Stato il fermo, il costante, il tenace proposito di applicare la Costituzione. Vengono qui in gioco parecchie questioni, di cui la stampa ha parlato, e che si inseriscono nell'episodio del giornale di istituto, ma che si muovono anche in altri e diversi campi, come per esempio quella dei rapporti tra la scuola di Stato e la scuola privata; nonché la questione che riguarda le associazioni e i giornali di istituto. È una questione, questa, su cui si è pronunciato ultimamente il ministro, rispondendo all'interrogazione della nostra collega Giorgina Levi Arian. Come bisogna intendere queste associazioni

e i giornali di istituto? Quale valore essi hanno? Quale attività essi debbono esplicare? Quali sono i loro limiti?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. L'interrogazione va rivolta al ministro della pubblica istruzione. (*Proteste all'estrema sinistra*).

MICELI. Il Governo è uno.

GULLO. Onorevole ministro, in questo momento mi suggerisce un'idea. Il nuovo ordinamento costituzionale, disciplinando in maniera nuova il potere giudiziario, al quale riconosce soprattutto autonomia e indipendenza, ha tolto al ministro di grazia e giustizia molte delle vecchie attribuzioni; anzi, quelle poche che è riuscito a salvare, le ha salvate appunto ledendo la Costituzione. I magistrati dicono proprio questo: che la completa autonomia dell'ordine della magistratura non è un fatto reale perché la legge istituitiva del Consiglio superiore della magistratura è fatta in modo da non assicurare la piena autonomia voluta dalla Costituzione repubblicana. Tuttavia il ministro — ripeto — ha perduto moltissime delle facoltà che egli aveva nel campo dell'amministrazione della giustizia.

Ed è anche vero, onorevole ministro, che se sul serio si applicasse integralmente la Costituzione, ella starebbe lì a fare ben poco, perché il Ministero della giustizia diventerebbe un organo che avrebbe soltanto un modesto valore dal punto di vista amministrativo, comunque estraneo all'organizzazione e al funzionamento degli organi preposti istituzionalmente all'amministrazione della giustizia. Io vedo, invece, una nuova funzione nel ministro di grazia e giustizia; e badi che questa nuova funzione, a un certo momento, è stata riconosciuta. Infatti, quando, parecchi anni fa, fu nominato ministro di grazia e giustizia l'onorevole Gonella, a lui si affidò anche il compito del coordinamento costituzionale. Il compito, cioè, di tener dietro all'aggiornamento delle leggi per adeguarle alla Costituzione repubblicana. Quale ministro dovrebbe, infatti, sovrintendere all'efficienza di tutte le leggi nel senso voluto dalla Costituzione repubblicana, se non proprio il ministro di grazia e giustizia? E perché mi risponde che la questione, di cui ora parlo, riguarda soltanto la competenza del ministro della pubblica istruzione? Non è esatto. Si tratta di leggi dello Stato, ed ella non si chiama guardasigilli perché deve guardare i sigilli di ceralacca. (*Si ride*). Si

chiama guardasigilli, perché deve sovrintendere a qualche cosa di molto diverso e di molto più alto. Non intendo perché ella mi risponde in codesto modo. Anche lei ha il dovere di disciplinare bene l'attività dei poteri dello Stato per assicurare agli studenti quella libera attività, che concorre al sistema educativo e all'istruzione dei giovani.

Publicazioni e spettacoli osceni: si è chiamato in causa l'articolo 14 della legge sui minori che, riferendosi all'articolo 528 del codice penale, punisce appunto le pubblicazioni e gli spettacoli osceni. Ma in quale mondo viviamo, onorevole ministro della giustizia? Pensando all'azione svolta dai rappresentanti del pubblico ministero, sia in questo processo e sia nell'altro contro i giovani diffusori dei manifesti antimilitaristi, si deve pur dire che, se si fosse trattato di privati, essi avrebbero potuto avere tutte le idee, tutti i pensieri, tutte le opinioni che avessero voluto; ma nel caso, essi rappresentavano il pubblico ministero, cioè una delle autorità a cui la legge affida l'applicazione della Costituzione. E allora, onorevole ministro, non si ha il diritto di essere borbonici. Dico « borbonici », ma, in questo momento ricordo a me stesso di essere un ex suddito borbonico, perché io vengo dalla Calabria, e faccio forse male ad offendere la memoria dei vecchi miei sovrani chiamando borbonico quel pubblico ministero. (*Commenti all'estrema sinistra*). Quel pubblico ministero al quale — ripeto — è affidato l'alto compito di fare osservare e di osservare la Costituzione. Ebbene, egli procede in base all'articolo 14 della legge minorile che punisce le pubblicazioni e gli spettacoli osceni. Ma che cos'è l'oscenità? Bisogna che ce lo domandiamo, onorevole ministro.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo deve domandare a lui, non a me. Ha detto che noi violiamo la Costituzione per quel tanto di autorità che conserviamo sulla giustizia e poi pretenderebbe che io mi facessi giudice e censore dell'attività di un pubblico ministero.

GULLO. Mi faccia finire, onorevole ministro, perché sto seguendo un *iter* logico.

Dunque, dicevo, pubblicazioni e spettacoli osceni. C'è da arrossire addirittura, per coloro che sono rappresentanti dello Stato e quindi del nuovo ordinamento giuridico che la Costituzione ha dato al paese, quando, per esempio, si legge l'articolo non di un sovversivo, ma di Luigi Salvatorelli di pochi giorni fa, che avrà letto anche lei, onorevole

ministro e che s'intitola: « L'Italia è ancora uno Stato di polizia », che vorrei fosse letto da tutti per sentire, da uno scrittore tutt'altro che rivoluzionario, quali sono i principi educativi a cui deve obbedire una morale moderna che sia morale.

Il pubblico ministero, nell'arringa che ha pronunziato ieri, ad un certo punto ha affermato: anche noi, quando eravamo giovanotti, abbiamo fatto queste cose, ma le abbiamo fatte di nascosto. (*Commenti all'estrema sinistra*). Ma questa sul serio è morale?

Così come ho ricordato Giovanni Pascoli, onorevole ministro, voglio ora ricordare Giosuè Carducci (ognuno ricorda i poeti dell'età che fu sua; Carducci è un poeta che ormai non si legge più come si leggeva ai tempi della mia giovinezza), come autore di una poesia che allora fu famosa, ispirata alle vicende del processo Fadda, un celebre processo in cui si davano proprio — manco a farlo apposta — le stesse circostanze di ora, tutte legate a cose che si condannano come pretese manifestazioni di provocante oscenità, che poi si fanno volentieri, ma di nascosto. Contro i falsi moralisti il Carducci ha una significativa quartina, che non so quanti di voi ricordano: « Poi, se un puttin di marmo avvien che mostri / qualcosellina al sole / protesterete con furor d'inchiostri / con fulmin di parole » (così come appunto protestava ieri il pubblico ministero nel processo di Milano).

Ho voluto leggere in questi giorni quello che s'è scritto a proposito di questa voluta oscenità, contestata agli alunni del « Parini », e per la quale Luigi Salvatorelli, nell'articolo or ora ricordato, scrive, riferendosi alla pubblicazione incriminata: « Tali opinioni erano esposte con linguaggio crudo e spregiudicato, ma un simile linguaggio è esattamente il contrario di un linguaggio corruttore o atto a corrompere. Dicendo pane al pane, non ci si rende particolarmente simpatici a quanti hanno opinioni diverse dalle nostre ».

Dicendo pane al pane e vino al vino, non si offende alcun principio morale, onorevoli colleghi. Del resto ciò corrisponde ad una definizione della oscenità data, niente meno, più di cinquant'anni fa da un giurista che certamente l'onorevole ministro conosce: Alessandro Stoppato, il quale scrisse che « al giudice non può essere difficile ravvisare l'oscenità nella dissolutezza ostentata, nell'espressione sfrenata e petulante di frasi, di atteggiamenti, di gesti, di pose, di forme insomma sessualmente sconce ed irritanti ».

Questa è l'oscenità, non quella che scaturisce dal fatto di discutere problemi che debbono interessare tutti i giovani, se vogliamo che essi crescano in un ambiente di vera ed autentica moralità.

Nella requisitoria del pubblico ministero sono dette cose veramente aberranti dal punto di vista morale, che denunciano quale strano concetto della moralità abbia questo magistrato che dovrebbe concorrere con la sua attività quotidiana all'applicazione dei dettati costituzionali. Egli infatti dice che quei giovani hanno commesso un'oscenità spaventosa e corruttrice di altri giovani perché hanno sostenuto che la procreazione dei figli non costituisce la finalità ultima del matrimonio, il fine cioè che caratterizza questa entità sociale giuridica che è il matrimonio. Questo, secondo il pubblico ministero, è un giudizio osceno espresso da giovani corrotti e idoneo a corrompere altri giovani.

Ebbene, onorevoli colleghi, per valutare bene l'atteggiamento di questo magistrato che, secondo l'onorevole ministro, dovrebbe passare sotto silenzio, mi sia consentito riportare una frase pronunciata dal sacerdote Guido Arosio, noto biologo, nel corso di un affollato dibattito al circolo della stampa di Torino: « I figli non sono più considerati il fine primario del matrimonio. Si è riconosciuto che i fini sono molteplici e diversi, ma tutti convergenti in uno: la pienezza e lo sviluppo della persona umana ».

È un sacerdote che dice queste cose in un pubblico dibattito, onorevole ministro. A fronte di questo sacerdote sta il pubblico ministero, colui che rappresenta la legge dello Stato: egli tiene a dire appunto di essere il rappresentante della legge e quindi di essere degno di rispetto, ma dimentica che tra le leggi dello Stato vi è anche la Costituzione, la fondamentale tra tutte.

E ritiene di poter affermare che, avendo quei giovani detto che i figli non sono lo scopo del matrimonio, avendo cioè detto quello che ha dichiarato, uniformandosi al Concilio ecumenico, il dotto sacerdote parlando a Torino, pensa che questa sia una manifestazione oscena, che viola l'articolo 14 della legge sui minori in riferimento all'articolo 528 del codice penale, così come pensa che anche la violi tutto ciò che si legge intorno alla famiglia, al matrimonio, al sesso, nell'articolo incriminato del giornale studentesco *La Zanzara*. E dimentica (onorevole ministro, questo lo dico per il pubblico ministero, non per lei) il famoso *omnia munda mundis*. In realtà vede oscenità in certe parole solo colui che è

un osceno, proprio come chi vede giallo dappertutto, senza accorgersi che il giallo è soltanto nella sua pupilla e non negli oggetti che osserva.

E viene qui indubbiamente in gioco anche la libertà di stampa oltre quella di opinione, perché è proprio attraverso elucubrazioni giuridiche e morali quali quelle di questo pubblico ministero che si vanno a ferire i diritti fondamentali del nostro ordinamento giuridico, come la libertà di opinione e quella di stampa.

Il Governo non può dire nulla. Perché? Perché il caso è per ora deferito all'autorità giudiziaria. Ma io domando: qual è il suo parere, onorevole ministro?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il mio parere è che lo Stato di diritto perisce quando non si rispetta l'indipendenza dei tre poteri dello Stato. Ella dimentica l'indipendenza della magistratura. E il pubblico ministero fa parte dell'ordinamento giudiziario.

GULLO. La ringrazio dell'interruzione che mi permette di anticipare la parte del mio discorso che mi ero riservata per ultimo: la indipendenza della magistratura. Discutiamo una buona volta dell'indipendenza della magistratura. Che cosa è questa indipendenza, onorevole ministro? Vi è un ordinamento giuridico nel nostro paese, sì o no? La magistratura può essere indipendente da questo ordinamento? L'indipendenza della magistratura significa che essa è indipendente da tutto: dalle pressioni che lei, onorevole ministro, potrebbe esercitare su un magistrato, da quelle che il giudice inferiore potrebbe subire da parte di quello superiore (indipendenza interna), ma non è concepibile una indipendenza della magistratura dall'ordinamento giuridico dello Stato. Se a noi Parlamento, per dettato costituzionale, è vietato di fare oggetto di legge costituzionale la modificazione dell'ordinamento repubblicano, ossia dell'ordinamento giuridico che ci regge, e infatti noi possiamo modificare la Costituzione in tutto meno che in questo punto, allora come fa lei a considerare l'indipendenza della magistratura in maniera tale che, quando un magistrato lede l'ordinamento giuridico-costituzionale dello Stato, ella afferma addirittura di non poter intervenire?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma vi è il rimedio dell'ordinamento giudiziario che ammette i diversi gradi di giudizio. Altrimenti questo significa buttare all'aria lo Stato di diritto ogni cinque minuti!

GULLO. Questo non è esatto, perché il rimedio può non esserci. Infatti ella identifica due cose che non sono identificabili: ossia l'offesa alla istituzione con il provvedimento giudiziario. Il provvedimento giudiziario può essere al riparo dalla correzione del magistrato superiore. Prendiamo il caso che abbiamo esaminato: avendosi l'assoluzione, come l'hanno avuta i diffusori dei manifestini antimilitaristi, avendosi l'assoluzione (e me lo auguro e lo spero per la dignità stessa della nostra magistratura) per il caso del liceo « Parini », se, come anche mi auguro, non ci sarà appello, mi sa ella dire qual è il giudice superiore cui la questione verrà sottoposta? E poi: resta o non resta la manifestazione di un magistrato che si è ribellato all'ordinamento costituzionale del nostro paese, mentre aveva il dovere preciso, l'obbligo giuridico di rispettarlo e di farlo rispettare? È questa la domanda che io pongo.

E come la mettiamo con la denudazione di quei giovani, per passare all'aspetto ancora più provocante di questo episodio? Badate, non voglio che in questo momento sia presente soltanto la mia modestissima parola, ma ricordo, tra tanti, il parere univoco dei professori dell'università di Milano, i quali hanno votato un ordine del giorno protestando contro questo metodo della magistratura, contro il quale invece avrebbe il dovere di tacere il più interessato di tutti, che è il ministro della giustizia. Contro questa patente illegalità costituzionale, consumata prima dalla polizia e dopo dal magistrato di Milano, si sono espressi corpi costituiti, grandi personalità, organi di stampa di ogni colore. Adirittura un presidente di sezione del tribunale di Torino, il magistrato Germano, ha scritto un articolo di tono violento su *La Stampa* di Torino, la città in cui presta servizio. Spero che, partendo dalla sua premessa, non vorrà elevare un processo disciplinare a carico di questo magistrato, il quale interviene in questa vicenda in una maniera, come ho detto, abbastanza violenta, ricordando al suo collega milanese che tutte le leggi gli sono contro, in quanto vietano quello che egli ha ordinato.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ha scritto in qualità di giornalista. (*Proteste alla estrema sinistra*).

GULLO. Sono tante le manifestazioni di fariseismo che presentano questi due episodi che mi spiacerrebbe coglierne qualcuno qui alla Camera. Che significa? Io sdoppio la personalità del magistrato e ne faccio un giur-

nalista da una parte e un magistrato dall'altra. Ma intanto è certo che, avendo espresso questa opinione, quel magistrato se gli capita un simile episodio si comporta secondo le opinioni espresse nell'articolo.

LOPERFIDO. Per queste opinioni è stato criticato come magistrato dal pubblico ministero, dottor Lanzi.

GULLO. Lo so, il pubblico ministero ha ritenuto nella sua requisitoria di dover parlare di questo magistrato.

Onorevole ministro, ripeto, non mi spiego come possa un ministro della giustizia di fronte a questi episodi dire senz'altro che egli è legato dall'indipendenza della magistratura, ossia dall'indipendenza, in parole povere, dall'ordinamento giuridico dello Stato.

Ma in realtà — ed ecco come mi rifaccio a quello che dicevo all'inizio del mio intervento — questa crisi, come si presenta ora, incide non soltanto nel campo proprio della giustizia, bensì su altri più vasti campi. Sono diciotto anni dacché è in vigore la Costituzione repubblicana e noi siamo costantemente in uno stato di illegalità costituzionale. E badate che non è esatto che questa illegalità costituzionale si identifichi nel fatto, pur esso vero e reale, che non sono state abrogate determinate leggi e non ne sono state fatte altre. C'è questo aspetto, indubbiamente, anzi da questo punto di vista è da ricordare quante siano le inadempienze del potere esecutivo e del potere legislativo. Per esempio, la Costituzione non è stata applicata affatto in ciò che essa sancisce circa la partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia, tanto è vero che si è rifiutato di ricostituire la giuria che era il vero istituto in cui si esprimeva realmente questa partecipazione diretta del popolo. Vi è di più: si è aggravata la situazione perché al posto della soppressa giuria, si è sostituita quella cosa ibrida che è la corte di assise di ora: non solo, ma si chiede un titolo di studio che prima non si chiedeva, e quindi si restringe anche da questo punto di vista la partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia. Si è parlato nella Costituzione di giudici elettivi: assolutamente nulla si è fatto in questo senso; si è fatto quello che non si faceva nell'Italia prefascista. Prendiamo ad esempio il giudice conciliatore, che nell'Italia prefascista era indicato dal consiglio comunale: ossia, per una via sia pure non precisamente diretta, esso si legava alla volontà popolare. È stato cancellato anche questo, perché le nomine del giur-

dice conciliatore ora vengono dall'alto. Niente Consiglio superiore come istituto che veramente garantisca e tuteli l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario. Niente arricchimento degli organi dell'amministrazione della giustizia attraverso le vie indicate dalla Costituzione: ossia i professori di università, gli avvocati con un dato tirocinio professionale che potrebbero essere assunti in Cassazione, appunto come prescrive l'articolo 106 della Costituzione. Assolutamente nulla che miri anche nel campo tecnico della amministrazione della giustizia ad adeguare gli organi e le funzioni al dettato costituzionale.

Ma, ripeto, non consiste soltanto in ciò l'inadempienza costituzionale; anzi, vorrei dire che essa consiste in cosa ancora più deplorabile, che non si identifica nell'abrogazione di vecchie leggi o in leggi nuove non fatte, bensì nella interpretazione strana, aberrante, anticostituzionale di leggi esistenti. Prendiamone una, l'ultima, quella relativa alla cosiddetta « novella » contenente alcune modeste riforme nella procedura penale. Ebbene, per dieci anni tale legge è stata distorta dalla sua corretta interpretazione ad opera della Corte di cassazione, con una tenacia degna di miglior causa. Ma badate che la distorsione, dovuta all'arbitraria interpretazione della Corte di cassazione, si esprimeva più che nel fatto che queste garanzie della difesa non venivano applicate, in un altro fatto. Poiché non poteva negarsi che la « novella » importava delle modificazioni nella procedura, la Cassazione decise che essa andava applicata ai procedimenti formali e non anche ai procedimenti sommari. Beh, la cosa, benché erronea, sarebbe anche potuta andare: Dio mio, come si dice nei miei paesi, dal cattivo pagatore strappa quello che puoi. Ci contentavamo anche di questo. Ma la Cassazione, nel momento in cui affermava questo strano principio, che cosa ha fatto? Tutti i processi li ha avviati al procedimento sommario: tutti, nessuno escluso, anche i procedimenti più complessi e difficili che richiedevano addirittura una istruzione lunga e complicata. Attraverso questa seconda e più grave illegalità, la Cassazione in realtà negava applicazione alla « novella » e negava la dovuta garanzia ai diritti della difesa nel processo penale.

Ma, ripeto, non è soltanto dell'ordine giudiziario, ancora dominato da vecchi e alti magistrati che hanno fatto la loro carriera sotto altri regimi e non si decidono ad accogliere i dettati della Costituzione repubbli-

cana, la deplorata inadempienza; essa incide anche in altri campi.

La Cassazione ha, con una strana interpretazione anch'essa, distinto nella Costituzione le norme programmatiche dalle norme precettive e ha statuito: le norme precettive sono applicabili e le applichiamo, le norme programmatiche non servono a niente. Quindi, ci saremmo affaticati, noi che fummo alla Assemblea Costituente, per circa due anni per compilare norme che non dovevano servire a nulla: norme che, per essere definite programmatiche, non hanno alcun valore. Ma la Cassazione ha anche fatto dell'altro: a misura che il tempo passava, restringeva sempre di più la sfera delle norme precettive e allargava smisuratamente quella delle norme programmatiche, appunto per limitare il campo di applicazione della Costituzione. E conseguentemente dichiarava legittime, in base a questo aberrante principio, le peggiori leggi fasciste. Quando fu creata, dopo tanti anni, la Corte costituzionale, questa dovette energicamente ergersi contro tale errata interpretazione della Corte di cassazione.

Ma, onorevole ministro, la colpa non fu soltanto dell'ordine giudiziario e della Corte di cassazione. Noi abbiamo altra volta ricordato quello che avvenne nell'azione esplicita dal Governo allorché cominciò a funzionare la Corte costituzionale. Che cosa accadde? Il primo giudizio riguardava l'articolo 113 della legge di pubblica sicurezza, che la Corte di cassazione per dieci anni aveva dichiarato legittimo. Bene, chi si costituisce in quel giudizio? L'avvocatura generale dello Stato, quale rappresentante legittimo del Governo, del potere esecutivo. E l'avvocatura generale dello Stato si presenta alla Corte costituzionale per dire due cose: in via principale che la legge di pubblica sicurezza non è stata ancora abrogata e quindi essa è perfettamente legittima e la Corte costituzionale non può assolutamente emettere alcun giudizio su tale questione (badate che se la freccia, che scocava dall'arco, avesse colpito nel segno, tutte le leggi fasciste sarebbero state escluse dalla competenza della Corte costituzionale!); in via subordinata, sempre in nome del Governo, l'avvocatura generale dello Stato chiedeva che in ogni modo l'articolo 113 fosse dichiarato legittimo.

Ma v'è di più. In quei primi due o tre anni — lo ricorderete — in cui si esplicò la massima attività della Corte costituzionale, appunto per correggere tutte le assurdità interpretative della Corte di cassazione, costantemente, in tutte le cause, l'una dopo l'altra

(leggetele queste cose), fu sempre presente l'avvocatura generale dello Stato a ripetere, nonostante le sentenze della Corte costituzionale già pubblicate, le stesse richieste: siamo fuori dalla competenza della Corte costituzionale; comunque siano dichiarate legittime le norme impegnate!

E bisogna pure ricordare che allora erano Presidente del Consiglio e ministro di grazia e giustizia, rispettivamente l'onorevole Segni e l'onorevole Moro, e poi l'onorevole Zoli e l'onorevole Gonella. Quindi, non fu solo la Corte di cassazione, ma anche e soprattutto il Governo ad incoraggiare questa costante condotta di inadempienza costituzionale, per fortuna combattuta e frenata in qualche modo dalle sentenze che via via emise in quel tempo la Corte costituzionale.

Ora, di fronte a ciò, di fronte a questa aberrazione, qual è il dovere del potere esecutivo? E qui si inserisce un altro episodio che si è avverato proprio in questi giorni e che è parallelo, diremo così, al processo per la diffusione dei manifesti antimilitaristi e al processo per l'episodio del « Parini », ossia la condotta tenuta da un alto magistrato, Berutti, il quale ritenne, onorevole ministro della giustizia, di telegrafare a lei. Non è un insensato né un pazzo, Berutti!

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Però è stato condannato da tutti i magistrati. (*Proteste all'estrema sinistra*).

GULLO. Si capisce! Ecco dove porta l'inazione del ministro della giustizia ed ecco dove porta l'inazione del potere esecutivo! Crea un clima, crea un'atmosfera in cui si possono verificare questi fatti.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Io non ho parlato, non ho detto una parola.

GULLO. Quello è il fatto!

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. E poi, quando potrò rispondere alle interrogazioni, quando sarà il tempo, cioè presto, prestissimo spero, vi dirò a proposito di che cosa il dottor Berutti ha chiesto l'intervento del ministro: l'ha chiesto su alcune voci che correvano a Torino, e il ministro ha fatto e farà il suo dovere di accertamento in materia.

GULLO. Non so i segreti che ci possono essere e lei fa male a non dirlo, perché non sono segreti questi. Io so quello che appare e quello che è venuto a conoscenza di tutti i cittadini del nostro paese: ossia è vero che di fronte alle cose assurde e inverosimili che

avvenivano alla procura della Repubblica di Milano, Berutti ha ritenuto suo dovere, come presidente dell'associazione dei magistrati, di telegrafare al ministro, chiedendo che si accertasse come erano avvenuti i fatti.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Onorevole Gullo, mi consenta di precisare. Si tratta, del resto, di cose pubbliche. Il magistrato Berutti, che fra l'altro — lo ripeto, senza esprimere consenso né dissenso — fra l'altro è stato deplorato dall'intera categoria... (*Proteste all'estrema sinistra*).

Una voce dall'estrema sinistra. Non è esatto.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. È esatto: ad ogni modo, questa è una parentesi.

Dicevo: mi ha chiesto di accertare (l'ha pure pubblicato e quindi lo potete constatare) se erano vere alcune voci che correvano a Torino su episodi che si sarebbero verificati in quella città durante la presenza del sostituto procuratore Carcasio. Il che non ha niente a che vedere con questo. (*Commenti alla estrema sinistra*).

GULLO. No, onorevole ministro, mi dispiace, ha a che vedere, perché quegli episodi intanto acquistavano un nuovo e più preciso significato in quanto si ripetevano nell'episodio di Milano. Se no, non avrebbe senso! Perché non ha telegrafato prima? Ha telegrafato allora perché quegli episodi trovavano un loro seguito nei fatti di Milano.

Ora a questo magistrato si dà in definitiva la risposta che ha dato il pubblico ministero nel processo per la diffusione dei manifestini antimilitaristi. Il rappresentante dell'accusa è stato brevissimo: ha affermato che la Costituzione, per quanto importante, non può invalidare o trasformare gli articoli del codice finché su ogni singolo problema non si sia pronunciata la Corte costituzionale. Ma si può dire bestemmia più deplorabile di questa? Questo dimostra in che conto sono tenuti i principi costituzionali da magistrati che dovrebbero applicare la Costituzione e di fronte ai quali il ministro, purtroppo, dice di non potere far nulla. E invece, onorevole ministro della giustizia, io penso che il Governo in genere, e lei in specie, possa e debba far molto.

Noi non possiamo affidare completamente le sorti dell'adempimento delle norme costituzionali alla Corte costituzionale. Noi siamo qui, oltre che come potere legislativo, anche come potere costituente. Se ne ricordi, ono-

revolesse ministro: siamo noi i supremi guardiani, perché anche la Corte costituzionale può sbagliare. A questo proposito ricordo un vecchio consigliere di Cassazione (cose di altri tempi) il quale soleva dire: « È compito nostro cassare le sentenze », e aggiungeva subito dopo con un sorrisetto tra l'ironico e il compiaciuto: « E, scusate, ma a noi chi ci cassa? ». Ed aveva ragione!

Ora, se noi demandassimo tutto alla Corte costituzionale, chi potrebbe cassarla nell'ipotesi che sbagliasse? Chi la può cassare se la poniamo ai vertici assoluti dello Stato?

Ed ecco appunto che sono qui a denunciare proprio ora una strana manifestazione, veramente strana, della Corte costituzionale che viene ad aggravare la crisi che investe in questo momento non soltanto l'ordine giudiziario ma un campo sempre più vasto. E questo dico a lei, onorevole ministro, cui spetta il compito del coordinamento costituzionale. Non so se ella ha avuto modo di leggere il nuovo regolamento generale che la Corte costituzionale ha creduto di dare a se stessa. Questo regolamento nuovo (di cui parlerò brevemente) viene dopo una frase che non saprei come bene interpretare, pronunciata dall'onorevole Giovanni Leone allorché pronunciò il suo discorso sulle dichiarazioni del Governo, pochi giorni fa. Un discorso sensato, bisogna dire la verità, per alcune acute osservazioni che conteneva. Egli disse: « Altra questione estremamente importante è quella relativa alla durata del mandato dei giudici costituzionali che il Parlamento, nella sua sovranità, potrà risolvere come crede. È però urgente che l'approvi e la definisca per evitare alla Corte costituzionale di risolverla in qualche modo, alla scadenza dei mandati in corso ».

MICELI. La verità è che era già risolta!

GULLO. Ma io mi chiedo: come può affermare che « altrimenti » la risolverà per conto suo, alla scadenza dei mandati in corso? Molto probabilmente ha ragione il mio amico e conferraneo onorevole Miceli: forse l'onorevole Giovanni Leone sapeva di riferirsi a cose già fatte. Sotto questo profilo acquista maggior valore la questione di questo regolamento generale, il quale è perfettamente identico a quello precedente, tranne (ovviamente, identico in modo assoluto non poteva essere) che su due importanti punti. Uno riguarda la durata della carica e l'altro la creazione di un nuovo istituto, perché è pur vero che questo regolamento pretende di creare istituti nuovi. Difatti il regolamento (artico-

lo 8) afferma che il presidente dà comunicazioni con un mese di anticipo del compimento del periodo di durata della carica dei singoli giudici all'organo che ne effettuò la nomina, invitandolo a provvedere alla designazione.

E allora? Se la Corte costituzionale « non ci invita », il Parlamento non può eleggere i giudici di sua competenza? Badate, onorevoli colleghi, che la cosa è di una importanza straordinaria. Cos'è questo nuovo istituto che si crea? Cos'è questo preavviso e questo invito al Parlamento, al Presidente della Repubblica, agli ordini giudiziari?

Ora non è ammissibile, onorevole ministro, che debba essere la Corte costituzionale a dire al Parlamento che esso deve nominare i giudici il cui mandato è scaduto. Non può avere valore — ritengo — una simile norma regolamentare. E se la Corte non notificasse al Parlamento l'avvenuta scadenza dell'ufficio dei giudici, forse che noi non potremmo nominarli mai, pur essendo questi giudici scaduti dal loro ufficio?

Questa norma del nuovo regolamento acquista un significato strano se messa in relazione all'articolo 18. « Qualora per qualsiasi causa — suona tale articolo — sia necessario procedere alla sostituzione contemporanea di tutti i giudici, la Corte resta in carica sino alla data del giuramento di tutti i nuovi componenti del consesso ». Ora quale legge stabilisce che il giudice rimane in carica sino alla data del giuramento del successore? Né la Costituzione né le leggi costituzionali che regolano l'attività della Corte stabiliscono che il termine di scadenza del mandato sia legato all'avvenuto giuramento di chi prende il posto del giudice scaduto. La norma contenuta in questo regolamento può valere a modificare non la legge ma la Costituzione, anzi addirittura ad aggiungere qualcosa di nuovo alla Costituzione?

Si è avuta tanta fretta nel redigere questo regolamento (e anche questo serve per completare il quadro) che si è commesso all'articolo 16 un curioso errore, in quanto si è fatto riferimento, per il caso in cui si debba procedere alla sospensione, alla rimozione o alla pronuncia di decadenza di un giudice, all'articolo 3 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87, che in realtà parla di tutt'altra cosa, anziché all'articolo 3 della legge 9 febbraio 1948, n. 1. (*Commenti*). Nella fretta di redigere il regolamento si è così incorsi in questo grosso equivoco; e ciò prova come possa sbagliare anche la Corte costituzionale, che noi vogliamo mettere addirittura al vertice

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

dell'ordinamento giuridico statale. Faccia osservare almeno questo alla Corte costituzionale, signor ministro, perché corregga il madornale errore in cui gli estensori del regolamento sono caduti.

Per mettere in evidenza un aspetto non dico comico (non vorrei mancare di rispetto a un così alto organo dello Stato) ma, diciamo così, divertente del regolamento, ricorderò da ultimo che esso stabilisce anche che « i giudici cessati dall'ufficio, sempre che siano stati in carica per almeno quattro anni, assumono il titolo di giudice emerito ». (*Commenti*). È una cosa veramente strana, onorevoli colleghi, e avendo notizia di questo nuovo titolo mi sono ricordato del verso « ...emerito di molto merito » di un poeta che anche esso non si legge più, il nostro Giusti. (*Commenti*).

Dove si trova mai questo grado di giudice? Come si può creare il grado di giudice emerito? Mi dica, onorevole ministro: ella può fare o non può fare qualcosa al riguardo? Sono giuste le osservazioni che ho sottoposto al suo illuminato esame?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. È un problema che merita molta attenzione da parte anche del Parlamento.

GULLO. Proprio perché sono membro del Parlamento ho fatto questo discorso, onorevole ministro. Ella ha richiamato sul problema la nostra attenzione proprio nel momento in cui il Parlamento, per mezzo mio, affronta questi problemi. (*Interruzione del Ministro Reale*).

PRESIDENTE. Probabilmente l'onorevole ministro di grazia e giustizia voleva riferirsi anche al Presidente della Camera. Faccio presente che il problema non è sfuggito nemmeno a me e che su di esso ho richiamato l'attenzione di chi di dovere.

GULLO. Denuncio queste cose. Sono un deputato, e come membro del Parlamento denuncio questo inverosimile regolamento, che modifica le leggi e la Costituzione! (*Vivi applausi all'estrema sinistra*). Di fronte a ciò ella, onorevole Reale, rappresentante del potere esecutivo e ministro cui spetta la competenza in tali materie, deve dare una risposta. Non è concepibile che mantenga un silenzio, che si potrebbe interpretare in mille modi. Ella deve dirci se tutto questo può essere consentito.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Le ho già dato una risposta, onorevole Gullo,

e non finga di non capire l'importanza di quello che le ho detto. (*Commenti all'estrema sinistra*).

GULLO. Comunque io non vorrei, onorevole ministro, che la cosa si riducesse soltanto ad osservazioni di puro significato formale. Essa involge una grossa questione, insieme giuridica e politica, che va risolta, perché si pretende di creare istituti nuovi che sono quanto mai pericolosi e di fronte ai quali la frase pronunciata in quest'aula dall'onorevole Giovanni Leone, nel suo discorso in sede di discussione sulle dichiarazioni del Governo, acquista un significato che è veramente da sottolineare.

MICELI. Vi è poi la sentenza sull'articolo 81 della Costituzione che dimostra dove vuole arrivare la Corte costituzionale.

GULLO. Lasciamo stare questo argomento, perché forse ho parlato più di quanto mi ero prefisso di fare. Desidero sottolineare che non è concepibile che perduri ancora questo stato di cose. Del resto, la crisi, così come è scoppiata in questi ultimi tempi, ha — occorre riconoscerlo — anche aspetti positivi. Perlomeno io, che sono un temperamento naturalmente ottimistico, vedo e valuto questi aspetti positivi.

Che cosa vi è di nuovo? La crisi — siamo d'accordo — dura da anni e anni, specialmente in certi aspetti che ho lumeggiato. Ma ora si ha qualcosa di più che fino ad ora non si aveva: la consapevolezza diffusa, generale della crisi. È questo che ha determinato l'atteggiamento dell'opinione pubblica, che si è schierata compatta contro reiterate manifestazioni, che sono quanto di più deplorabile e riprovevole si possa immaginare. Noi aspettavamo, onorevole ministro, e l'aspettiamo ancora (abbiamo fiducia che vorrà dirla) una parola dal potere esecutivo. Non è concepibile che il potere esecutivo rimanga inattivo, passivo di fronte a tali manifestazioni.

Noi dobbiamo deciderci, onorevole ministro (ma con un Governo come l'attuale questa attesa è da prevedere vana) a fare in modo che nel nostro paese il potere esecutivo senza altro attui la Costituzione, cioè ci faccia vivere in uno Stato che si adegui alle norme costituzionali. Nulla degli autentici aspetti nuovi della Costituzione è diventato ancora una realtà.

Purtroppo noi iniziamo l'attività governativa della Repubblica democratica italiana con una maggioranza assoluta alla democrazia cristiana, la quale diede enorme valore

alla concezione (lasciatemelo dire, guardo la cosa storicamente) che dello Stato aveva l'onorevole De Gasperi, allora capo della democrazia cristiana. Le sue grandi aspirazioni liberali e democratiche si riassumevano nel ritorno all'Italia prefascista. (*Commenti al centro*). Ora, l'Italia prefascista è quella appunto che costituisce il contrapposto dialettico della linea su cui si pose la Costituzione repubblicana. La Costituzione repubblicana volle appunto rinnovare gli ordinamenti politici del nostro paese, avendo presente più che il fascismo — che era, nella sua mostruosa manifestazione, un avvenimento sociale che assolutamente sarebbe stato sotterrato — l'Italia prefascista, quella falsa democrazia, quel falso liberalismo. Noi dobbiamo creare una vera Repubblica democratica che vada incontro decisamente ai bisogni e alle aspirazioni del popolo italiano. (*Vivi applausi all'estrema sinistra — Molte congratulazioni*).

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

**FORTUNA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'anno scorso, intervenendo nella discussione del bilancio della giustizia, ebbi l'occasione di accennare brevemente al problema del divorzio in Italia, ritenendo ormai maturi i tempi per tale delicato dibattito.

Già quel breve intervento sollecitò una parte della stampa e dell'opinione pubblica. Si susseguirono però poi dei fatti che hanno contribuito ad esaltare l'importanza del problema fino a porlo ormai all'attenzione dei quotidiani, dei settimanali, dei circoli giuridici e culturali, con una intensità ed estensione tali da meravigliare tutti noi. Ricorderò brevemente le inchieste giornalistiche della *Nazione*, del *Resto del Carlino*, gli articoli apparsi a più riprese sulla *Stampa* di Torino, sul *Corriere della sera*, sul *Paese Sera*, sull'*Avanti!*, sull'*Unità*, sul *Messaggero*, sul *Giorno*, sull'*Osservatore romano della domenica*, sull'*ABC* (che ne ha fatto oggetto di una vera e propria campagna), sull'*Europeo*, sulla *Settimana Incom*, sul *Mondo*, sulla *Domenica*, su *Panorama*, fino alle inchieste di tutti i settimanali femminili. Oggi è in corso una vasta e interessantissima campagna del settimanale *Tempo*, tuttora in corso in tutte le regioni d'Italia.

Quali circostanze — questa è la domanda che ci poniamo — hanno mosso con un crescendo imprevedibile l'intera stampa e l'opinione pubblica italiana a dibattere a fondo il problema del divorzio in questi ultimi sei mesi? Credo, onorevole ministro, che l'occa-

sione fu tratta prima dall'intervento del patriarca monsignor Zoghbi al Concilio ecumenico, allorché sollevò il problema del coniuge ingiustamente abbandonato; e poi naturalmente (con buona pace dell'onorevole Manco, che ha dimostrato qui di voler ignorare la cosa) dalla presentazione, due giorni dopo, alla Camera, di una proposta di legge su vari casi di scioglimento del matrimonio; proposta che continuava la tradizione inaugurata nel 1878, protrattasi fino al 1954-58, allorché fu presentato il decimo progetto sul divorzio da parte dei miei compagni socialisti senatori Sansone e Giuliana Nenni.

È chiaro che nei due giorni intercorsi fra l'intervento del patriarca dei melchiti e la presentazione della proposta di legge non vi sarebbe stato materialmente tempo per stendere la relazione e il testo degli articoli. La verità è che già da tempo — come accade del resto per tutti i deputati — il progetto era pronto e attendeva, per la presentazione, la maturazione di taluni elementi al momento non prevedibili. Ma l'iniziativa di monsignor Zoghbi fu, in sostanza, un segnale di risveglio.

Era davvero tollerabile infatti che problemi fra i più scottanti che si pongono nel nostro paese (da quelli del matrimonio alla campagna anticoncezionale) potessero essere liberamente e spregiudicatamente discussi nel Concilio ecumenico da venerandi padri di tutto il mondo, mentre nel nostro libero Parlamento repubblicano tali problemi, pur presenti all'attenzione dei vari deputati, non avrebbero potuto essere posti all'ordine del giorno, per una sorta di blocco psicologico rappresentato da una sconsolata rassegnazione per l'impossibilità, non dico di un voto favorevole, ma almeno di una discussione pubblica? Per questo abbiamo pensato che fosse necessario investire ufficialmente il Parlamento del delicato tema, invece di liquidarlo in taluni confusi borbottii individuali in attesa dell'autonoma decisione futura di un prossimo Concilio ecumenico.

Credo, però, che anche l'attuale proposta di legge sul divorzio, regolarmente sottoposta all'esame del presidente del gruppo parlamentare socialista, onorevole Mauro Ferri, e positivamente valutata dai colleghi appartenenti al mio gruppo, avrebbe potuto fare la fine delle dieci precedenti, a mezzo di lenta morte per soffocazione nella polvere dei cassetti delle Commissioni parlamentari, se non vi fosse stato, e non continuasse così imponente, l'appoggio o quanto meno l'interessamento costante della stampa democratica, interessamento non casuale ma legato a sua

volta alla sensibile attenzione dell'opinione pubblica.

Queste, perciò, le occasioni dell'inizio del grande dibattito in corso nel paese; ma la vera spinta è venuta dalle profonde trasformazioni in atto nella nostra società con l'accelerato processo di industrializzazione, la fuga dalle campagne ed il conseguente urbanesimo, lo scontro tra la vecchia struttura prevalentemente agricola e l'attuale società industriale.

L'esplosione contraddittoria, difficile, con procedimento a zig-zag, della nuova civiltà di massa, con i suoi mezzi di comunicazione per gli uomini e per il pensiero, con la frantumazione del ristretto cerchio provinciale, con la liquidazione della visione patriarcale della famiglia, con i nuovi problemi materiali e culturali, con una valutazione non grettamente nazionalista dell'esperienza degli altri paesi del mondo, hanno posto l'uomo di fronte a nuove esigenze, a nuove rivendicazioni soprattutto di libertà individuali, a continue scelte fra tradizioni arcaiche e un moderno vivere civile.

L'uomo non si ritrova più a suo agio nei vecchi ordinamenti creati per una società ormai profondamente mutata: l'uomo, oggi, ad ogni riaffermazione dei suoi creduti diritti, si trova impigliato in una viscida ragnatela di ammuffite leggi, di stolti regolamenti, si dibatte in procedure incredibilmente arcaiche, veri relitti che intralciano la rotta del progresso; in sostanza rifiuta l'attuale logora impalcatura giuridica, in parte con una protesta veemente al momento del voto, in parte con il rifugio in uno scetticismo sugli ordinamenti, scetticismo che talvolta sconfinava nell'amarrezza del qualunquismo, lasciando in sostanza disarmati i veri riformatori.

Penso che, per disancorare il popolo italiano dalle pastoie del conservatorismo, occorra un'azione positiva che convogli in grandi lotte per la libertà tutti coloro che — in vari settori della vita — hanno anche motivi concreti, oltre che ideologici, per augurarsi uno Stato più moderno e più civile: questo significa restituire al Parlamento il prestigio dell'aula che dibatte, che discute, che si appassiona rifiutando la neghittosità del silenzio, l'ipocrisia dell'insabbiamento, l'onta dell'autocensura.

E quale migliore occasione per avvicinarci alla speranza di mutamenti in meglio di tanta parte del nostro popolo di quella offerta dalla dichiarata volontà di tutti per la riforma dei nostri codici?

Già è in atto, nella Commissione giustizia (ed io con l'onorevole Valiante ho l'onore di esserne il relatore di maggioranza), la discussione sulla riforma del codice di procedura penale; già il Comitato ristretto sulla proposta di legge Dal Canton Maria Pia affronta una riforma del codice civile in materia di adozione dei minori. Ma è tutto il settore delle leggi sulla famiglia che va rivisto e ammodernato, ed in questo settore vanno nuovamente disciplinati i rapporti tra i coniugi sotto il profilo della parificazione della donna ai diritti acquisiti dall'uomo, di una diversa statuizione dei diritti patrimoniali, delle successioni, dell'istituzione e dello scioglimento del vincolo matrimoniale.

Sono consapevole, onorevole ministro, che solo una riforma generale del sistema può consentire durevoli ed efficaci interventi in questi ed altri settori. È però mia ferma convinzione che anche parziali riforme, ove si innestino in una visione generale e finalistica di una società più giusta in ogni sua articolazione, sono legittime e contribuiscono ad accelerare la marcia verso il progresso.

È così che l'abolizione dell'istituto del delitto d'onore, per la liquidazione della attuale repressione penale del reato di adulterio, per l'abrogazione dell'antiquata disciplina sulla propaganda anticoncezionale, per il riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio in un contesto che salvaguardi lo *status* ed i diritti dei figli legittimi, per la nuova disciplina delle separazioni personali e per l'istituzione del divorzio in Italia.

La proposta di legge che ho presentato prevede il divorzio (in senso tecnico-giuridico è più esatto qualificarlo come scioglimento del matrimonio, e premetto per chiarezza che non si tratta del « piccolo divorzio », data l'ampiezza della previsione legislativa) prevede il divorzio, dicevo, in casi rigorosamente determinati e tali da rendere evidente nel proponente, da un lato, il fine di salvaguardare la unità familiare e, dall'altro, il proposito di rendere giustizia laddove il matrimonio sia, per sua intrinseca causa, irrimediabilmente infranto e i suoi cocci non più riconponibili.

È ridicola l'obiezione che taluno pur timidamente avanza, che cioè l'introduzione del divorzio sia una spinta alla decomposizione della famiglia. Ciò significa scambiare l'effetto con la causa, porre prima ciò che avviene dopo, incolpare le medicine per l'insorgenza della malattia. Oggi senza alcuna spinta di questo genere decine di migliaia di matrimoni si spezzano. Ogni anno in Italia, tra separazioni consensuali per colpa o di fatto, si cal-

cola che interessato risulti l'1-1,5 per mille della popolazione italiana.

Orbene, se si esamina la media dei divorzi nel mondo, si vedrà che tale media non si discosta dal numero delle separazioni che già avvengono in Italia; solo che da noi i separati sono dei perenni spostati, che non possono rifarsi una famiglia legale e, se procreano dei figli, generano dei fuorilegge, moltiplicando caoticamente una serie di grovigli inestricabili, mentre nei paesi ove vige il sistema divorzistico, al danno della rottura del matrimonio, non si somma l'irrimediabile danno della formazione di centinaia di migliaia di famiglie di fatto, senza diritti, fuorilegge.

È giusto tutelare la famiglia, salvaguardando il matrimonio, ma una volta che esso sia rotto, è anche giusto non coprirsi gli occhi per non vedere la gravità delle situazioni che tali rotture creano, legati come si è all'utopia di una unione idealizzata e al rifiuto di esaminare in concreto i fatti come si manifestano nella vita associata.

In un interessante scritto del Dingle, *Il metodo nella ricerca scientifica*, si sostiene che ogni meravigliosa teoria deve essere soggetta a rigorosa ed immediata revisione allorché ci si imbatta in piccoli ed anche bruttissimi fatti che però abbiano il duro potere di contraddirla. Così, credo debba essere chiaro — nella nostra materia — che il principio astratto e meraviglioso della indissolubilità del matrimonio urta, nella pratica quotidiana, in una miriade di fatti concreti che lo vulnerano alla base.

Ora, qui noi siamo chiamati non a discutere trattati sulla filosofia del matrimonio, ma a prendere coscienza dei fatti che la nostra società ci propone, a valutare i guasti che essi determinano nel tessuto sociale e a creare i rimedi, se è possibile, per delimitarne la portata nell'interesse esclusivo del nostro popolo.

Anch'io sono affascinato dalla visione del matrimonio ideale che possa unire, in un vertiginoso balzo nel tempo, i giovani sposi che hanno giurato fede a se stessi e alla vita, alla serena coppia di nonni che insieme rievocano le gioie della giovinezza. Ma tale ideale non lo si impone per legge: il rapporto tra l'ideale e il reale è dato invece dal fatto che oggi, anche detratte le inevitabili scomparse, il numero dei vecchi felici è drasticamente inferiore a quello dei novelli sposi.

Si è detto che interessati diretti e indiretti alla nuova disciplina siano, tra separati e conseguenti figli adulterini, milioni e milioni di italiani. D'altra parte l'onorevole Migliori, in occasione di uno dei dibattiti che ho avuto

l'onore di condurre con lui a Venezia e a Roma, ha contestato la cifra di cinque milioni che viene indicata da talune statistiche. Io non voglio portare avanti il problema delle statistiche, soprattutto perché, sul tema, non ne esistono di ufficiali. Non sappiamo nemmeno esattamente quanti sono i matrimoni annullati attraverso i tribunali e i dicasteri ecclesiastici. Sappiamo solo ciò che può avvenire ogni anno attraverso le pronunce della Sacra Rota. Il resto — e sono la maggioranza — non lo sappiamo perché alla Sacra Rota si va solo qualora esistano divergenze tra due sentenze ecclesiastiche. Non abbiamo quindi conoscenze specifiche sulle statistiche, ma questo non ci propone una liquidazione di tale argomento. Questo tema, essendo un tema di libertà, non può soffrire discussioni di carattere quantitativo. Quando noi protestiamo, ad esempio, sul caso Corbisiero o sul caso Gallo, ingiustamente condannati all'ergastolo, ci agitiamo per un problema di libertà, che non deve riguardare necessariamente 5 milioni di casi Corbisiero o di casi Gallo, perché ci sentiamo spinti ad agire contro una prepotenza e un'ingiustizia, e quindi contro un problema di illibertà.

Certamente non intendo — e credo che nessuno intenda — portare avanti il problema del divorzio come un problema di libertà su metri e parametri meramente quantitativi. Si tratta di un problema di valore, di una scelta di libertà, di un problema qualitativo e non quantitativo: quindi, anche in assenza di statistiche, anche a voler chiudere gli occhi di fronte ai fatti che esistono nel nostro paese, un problema di libertà si pone e va da noi sottolineato e portato avanti.

Comunque sia, il sistema della rappresentazione casistica, che credo debba essere seguito per la comprensibilità delle leggi, dimostra in ogni caso una serie di situazioni tali da riguardare nel complesso non uno ma moltissimi italiani. Si prevede inizialmente il caso del condannato all'ergastolo. A questi viene ben tolta la patria potestà. Ma perché il coniuge innocente deve essere a sua volta condannato alla castità perpetua? Perché deve essergli negato il diritto primario di ogni individuo che, non potendo vivere isolato nella società, tende con ogni sua forza all'affetto di una famiglia, al diritto di avere dei figli, alla serenità e alla felicità, almeno per quel tanto che gli è possibile avere dopo le sconvolgenti avventure in cui si sia trovato, senza colpa alcuna, coinvolto?

Così dicasi per gli altri casi che ritengo meritevoli di considerazione. Quale famiglia,

infatti, si vorrà difendere con la prepotenza di una legge iniqua, allorché sia stata spazzata via dall'orrore dell'incesto? Quale moralità familiare si vorrà salvaguardare quando un uomo venga condannato per istigazione alla prostituzione o sfruttamento delle figlie o della moglie? Quale serenità si crederà di inserire con la forza della legge in una famiglia brutalizzata dai maltrattamenti o ferita a morte dall'adulterio? E chi oserà imporre alla moglie la convivenza terrorizzante con il pazzo inguaribile?

Questi sono casi che anche gli antidivorzisti impenitenti ammettono quanto meno essere sconvolgenti. Credo che soprattutto i sacerdoti, votati ad una missione di carità e di amore, non possono, senza una pena invincibile, rifugiarsi in una contestata citazione del Vangelo per respingere una soluzione umana che può essere pretermessa solo votandosi ad una cinica o pessimistica visione del mondo e della vita.

Ma anche le altre due ipotesi previste nella casistica da me sottoposta all'esame del Parlamento sono ugualmente importanti e tali da costringerci a trovare un rimedio giuridico. Mi riferisco all'abbandono del tetto coniugale che si protragga ininterrotto per oltre cinque anni e alla separazione anche di fatto che si prolunghi inalterata per lo stesso periodo di tempo. Qui l'elemento temporale (cinque anni) è la condizione e la dimostrazione necessaria per l'accertamento dell'avvenuta rottura del matrimonio.

Si obietta che in tal modo si creeranno le condizioni favorevoli per infrangere i vincoli matrimoniali. Ma a tale obiezione rispondendo domandando: davvero non preesiste un turbamento grave dell'ordine familiare tale da indurre alla fuga o alla permanente separazione per tanti anni, e tanto grave da non potere essere influenzato da un futuro ed incerto termine quinquennale? E che forse ora, senza prospettiva alcuna di divorzio, non avviene ugualmente l'abbandono del tetto coniugale o la separazione per tutta la vita? È evidente che una interruzione della convivenza per un così lungo periodo di tempo è di per sé la dimostrazione della irrimediabilità del distacco.

L'ultima ipotesi prevede il riconoscimento delle sentenze straniere di divorzio nel caso che uno dei coniugi abbia — nella sua qualità di cittadino straniero — potuto conseguirlo all'estero. Pare a me che sia giunto il momento di riparare alle intollerabili vessazioni del coniuge italiano di un divorziato all'estero: costui, come si è detto, costituisce l'unico esem-

plare al mondo di « mammifero sposato con se stesso »; intanto, all'estero, il coniuge divorziato può risposarsi una o più volte e mettere al mondo figli legittimi. Il « nostro » però appare — per la legge italiana — il padre legittimo di figli altrui mentre i suoi, natigli in patria da un connubio non riconosciuto, rimangono adulterini e per ciò neppure riconoscibili.

Solo una inqualificabile stortura morale ci può lasciare indifferenti di fronte ad aberrazioni giuridiche di tale rilevanza.

Ed ora vediamo: nel corso dell'anno il ministro guardasigilli presenterà e farà presumibilmente approvare una serie di norme che investono l'istituto della separazione personale. Non ho obiezioni da muovere dato che la separazione dovrà coesistere con il divorzio e perciò è bene riformare anche tale istituto. Giustamente infatti sulla *Stampa* di Torino del 29 marzo 1965, sotto il titolo « Rifiutare il divorzio in Italia non significa tutelare la famiglia », un articolo di Emilio Germano (lo stesso magistrato citato per altro articolo dall'onorevole Gullo), presidente della prima sezione del tribunale di Torino, sosteneva che per la nostra legislazione il matrimonio si basa su un'assurda inferiorità della donna, occorrendo norme che tutelino almeno i suoi diritti patrimoniali e quelli dei figli. Oggi un marito privo di scrupoli con la modica spesa di 3.481 lire chiede al tribunale di liberarlo dalla moglie inventando le più false accuse; se non riesce la conciliazione, il presidente è costretto a separare i coniugi e non può assegnare l'alloggio alla consorte se non è intestato a lei.

Non è dubbio — dice il presidente Germano — che il nostro legislatore, sbarrando la porta al divorzio, ha creduto di avere salvato la unità, la saldezza, la santità (come si usa facilmente ripetere) della famiglia, mentre una modesta esperienza giudiziaria convince dell'opposto. Si può ben dire che l'unico momento in cui la famiglia viene accanitamente difesa dalla nostra legge è proprio quando il nucleo familiare si è sfasciato, quando ogni difesa e barriera è ormai crollata, perché sono venuti a sussistere i fatti che giusticherebbero proprio il divorzio, mentre in tutti gli altri momenti il matrimonio e la famiglia non hanno dalla legge alcuna seria tutela.

Ben venga perciò la revisione dell'istituto della separazione; spero però che il ministro guardasigilli onorevole Reale non ritenga così di vedere accantonato il parallelo problema del divorzio. Non ho la pretesa che sia il Governo ad accollarsi l'iniziativa in merito: so

benissimo che l'istituzione del divorzio non è prevista dagli accordi programmatici. Ma proprio perché non è un problema specifico di Governo e dato che non vi è nemmeno nessun accordo per escluderlo, il dibattito può avvenire su tale tema, dato che esso è presente e vivo alla Camera per diretta e legittima iniziativa parlamentare. Il dibattito stesso deve iniziare al più presto e deve essere garantito il diritto del deputato di vederlo procedere con speditezza, quale che sia alla fine l'esito del voto. Niente può umiliare di più che lo sfuggire alle nostre responsabilità e credo che veramente questa volta nessuno avrà modo di mimetizzarsi al momento di pronunciarsi con un « sì » o con un « no ».

Mi auguro che l'onorevole Zappa, presidente della IV Commissione (Giustizia), fisserà quanto prima la discussione della proposta di legge, dato che essa è stata presentata ormai da sei mesi alla Camera; mi auguro altresì che una volta iniziata la discussione essa non abbia a subire incidenti *in itinere*. Non vi è dubbio infatti che non vi sono ostacoli di ordine costituzionale, ben potendo una legge ordinaria mutare la legge matrimoniale; nè l'articolo 7 della Costituzione alza in proposito alcuna barriera, come ormai la generalità degli studiosi sostiene.

Infatti, per l'articolo 34 del trattato del Laterano, la pur pesante riserva di giurisdizione ai tribunali e dicasteri ecclesiastici riguarda, per i matrimoni concordatari, solo le cause di nullità e di dispensa del matrimonio. E, come ognuno sa, il divorzio, quale causa di scioglimento di matrimonio non nullo ma valido, non è compreso nella predetta riserva di giurisdizione, per la non estensibilità della interpretazione di una norma eccezionale qual è un patto internazionale e per il semplice fatto che al momento della stipulazione del trattato il divorzio non era nemmeno nell'ordinamento delle due parti contraenti, pur non essendo in Italia contrario all'ordine pubblico, data la possibilità, in certi casi, della delibazione di sentenze straniere in tema di divorzio.

Errano perciò tanto coloro che ritengono inammissibile una modifica delle norme del codice civile in senso divorzista quanto coloro che, preoccupati dell'eventuale intangibilità del matrimonio concordatario, credono di poter limitare l'ipotesi divorzista solo ai matrimoni civili. Fra i sostenitori di quest'ultima ipotesi credo siano collocabili taluni esperti che, come la onorevole Nilde Iotti, ritengono — a fin di bene — di facilitare l'incontro con la Chiesa delimitando la sfera di applicabi-

lità del divorzio solo a coloro che si sono sposati civilmente in municipio.

Contesto decisamente tale impostazione: per motivi di ordine giuridico, politico e costituzionale.

Politicamente, perché non credo ammissibile che uno Stato sovrano possa ritenere limitata la sua legislazione in materia matrimoniale, ritornando indietro di cent'anni nella rivendicazione, che fu vanto di tutti gli Stati liberali, di disciplinare direttamente la materia.

Giuridicamente, perché non esiste se non scolasticamente un matrimonio celebrato con il rito canonico valido di per sé: solo in forza di un patto internazionale e della trascrizione esso ha rilevanza nell'ordinamento giuridico italiano, ma solo in quanto acquisisce non speciali o distinti diritti, bensì gli stessi « effetti civili » che discendono dalla legge civile. Modificando la legge civile, autonomamente e sovranamente, lo Stato italiano disciplina direttamente o indirettamente tutti i matrimoni: libera la Chiesa, nel suo ordinamento, di ritenere valido solo il matrimonio canonico, cosa che del resto già fa, considerando concubini e pubblici peccatori coloro che, cittadini italiani in Italia, si sposano solo con il rito civile valido per lo Stato italiano.

Costituzionalmente, perché non è ammissibile una disparità di trattamento tra cittadini italiani con speciale riguardo alle diverse convinzioni religiose.

D'altronde i cittadini italiani che per la loro fede religiosa non ritengano in coscienza giusto il divorzio non saranno affatto obbligati a conseguirlo, bastando per essi — in base alla loro libera scelta — l'istituto della separazione. Ciò che invece non appare più ammissibile è che una parte di cittadini italiani — piccola o grandissima che essa sia — possa imporre, in base alla propria fede religiosa, canoni e precetti ad altri cittadini che tale disciplina non accettano e non seguono. Proprio la tolleranza e la libertà religiosa impongono la liquidazione di tale costrizione, che in definitiva si traduce in una prepotenza ed in una vessazione.

Se taluno ritiene di seguire la vocazione al martirio e all'eroismo piuttosto che perseguire la felicità, lo faccia, e sia onorato ed esaltato. Ma se taluno, in base al proprio martirio, creda di poterlo esportare forzatamente su altri a mezzo delle leggi dello Stato, non più eroe può essere considerato, ma freddo fanatico da isolare e da battere.

Onorevoli colleghi, credo sia opportuno corredare questo mio intervento con una in-

formazione: dal giorno della presentazione del progetto di legge sul divorzio mi sono pervenute alla Camera 31.293 cartoline di adesione dall'Italia, più 430 dall'estero, e oltre 4 mila adesioni per lettera con firma singola e collettiva. (*Commenti*).

GOEHRING. Rielezione assicurata.

FORTUNA. Nel mio collegio di Udine questo è più difficile da conseguire di quanto si possa pensare. L'onorevole Armani, che è eletto nello stesso collegio di Udine, glielo potrà confermare. Per questo ho atteso parecchio che fosse qualche deputato di Bologna prima che uno di Udine a presentare questa proposta di legge. (*Si ride*).

Onorevoli colleghi, vi ho parlato del numero di cartoline e di lettere che mi sono pervenute; e, a questo proposito, per evitare di riferire delle cifre non controllabili, oggi, con l'autorizzazione della Presidenza, ho presentato alla Commissione giustizia due casse dove queste 36 mila lettere sono schedate a disposizione degli onorevoli colleghi che volessero documentarsi in materia.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ora vi è una segreteria per il divorzio! (*Si ride*).

FORTUNA. Moltissimi di questi 36 mila mittenti hanno tenuto a dichiarare di essere cattolici e di non volere uno scontro sul tema, bensì un colloquio chiarificatore. La ripartizione territoriale, che ho controllato sulle prime 31 mila 293 cartolina, è la seguente (cito molto brevemente alcune cifre, per sottolineare soprattutto l'incidenza del meridione in questa statistica): Agrigento 71, Avellino 95, Bari 490, Bologna 3.448, Brindisi 196, Cagliari 410, Catania 616, Catanzaro 160, Ferrara 182, Firenze 595, Udine (vi è una bella sorpresa per lei, onorevole Armani) 527, Trieste 827, La Spezia 184, Lecce 181, Messina 370, Milano 3.466, Napoli 1.306, Palermo 875, Ragusa 85, Ravenna 142, Reggio Calabria 260, Roma 4.640, Taranto 226, Torino 1.594, Trapani 118, Venezia 706, Trento 150 (ho saltato molte città).

BONEA. Quanti sono gli uomini e quante le donne?

FORTUNA. Gli uomini sono 22.774, le donne 8.159.

MARTINI MARIA ELETTA. È detto tutto.

FORTUNA. Vi è anche una statistica suddivisa per professioni, che citerò pure brevemente: agenti 123, agricoltori 169, artigiani 868, artisti 401, autisti 306, avvocati

344, benestanti 140 (questa cifra interessa il partito liberale) (*Si ride*), camerieri e cuochi 267, casalinghe 4.782, commercianti 2.150, direttori di scuole 14, dirigenti 393, deputati 1 (*Si ride*), disoccupati 17, giornalisti 52, giornalisti 125, impiegati 6.732, industriali 344, infermieri 213, operai 4.028, insegnanti 981, parucchieri 312, parroci 7.

FABBRI FRANCESCO, *Relatore*. Parroci di quale religione?

FORTUNA. Si renda conto che è necessaria una certa prudenza in questa valutazione; comunque, si può anche soddisfare questa curiosità.

Ho ritenuto di dover leggere i dati più importanti della statistica proprio perché da essa si può rilevare l'interesse al problema di molte città del meridione, oltre al richiamo pressante che proviene da molte grandi città, dove evidentemente l'urbanesimo ha creato notevoli situazioni di disagio matrimoniale. Importante è anche l'intervento delle casalinghe, del ceto medio, degli operai e degli studenti.

Concludendo, ritengo che questa riforma sia ormai matura e penso anche, se non vi saranno opportunistici squagliamenti, che essa possa trovare una possibile maggioranza in aula, se tutte le dichiarazioni rese fino ad oggi da parte di vari uomini politici hanno un senso.

Credo anche che non si debba verificare, pur nel legittimo dissenso, uno scontro fra le varie forze impegnate a rinnovare democraticamente l'Italia, perché anche sui temi più delicati è doveroso ascoltare, soppesare gli argomenti di tutti con civiltà e senso di responsabilità; soprattutto in questo caso quando si debba pure rendere conto a noi stessi e ad altri del pressoché totale isolamento in cui ci troviamo rispetto al 97 per cento dei paesi del mondo in materia di legislazione matrimoniale, senza che in questa occasione si possa richiamare a nostro favore (e ciò non può essere fatto) la tradizione somma del diritto romano, dato che anche rispetto ad essa il nostro isolamento si accentua e si precisa legandosi invece solidamente soltanto agli anatemi del concilio di Trento: isolamento che è manifestamente aggravato laddove si riguarda, ad esempio, solo i paesi del mercato comune, ove, per la libera circolazione della manodopera, i nostri giovani vanno e molte volte si sposano, restando impigliati inesorabilmente nelle maglie delle diverse legislazioni sempre più liberali della nostra, in que-

sto campo, e favorevoli, per lo scioglimento del vincolo matrimoniale, solo per il *partner* straniero.

In definitiva, il voto su questa riforma ci sia e sia seguito dall'opinione pubblica; mi auguro che tutto ciò possa avvenire al più presto, smentendo l'asserita sordità della classe politica per i temi scottanti e più vivi del nostro paese. (*Vivi applausi a sinistra — Molte congratulazioni*).

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

**FERIOLI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, cercherò di limitare il mio intervento dividendolo in due parti: una parte che vorrei classificare generale-politica e una parte tecnica, dove particolarmente vorrei toccare alcuni problemi riguardanti il campo del diritto processuale civile, esaminando il processo civile, come funzionano i nostri uffici giudiziari, affrontando il problema se sostituire l'attuale codice con un codice nuovo ovvero con l'abolizione e un ritorno al precedente, come evitare il proliferare delle liti, individuandone le cause, vedendo se effettivamente l'imputato a cui noi siamo attualmente di fronte è il codice di procedura civile, è il codice civile, esaminando, sempre in questa materia, i giudizi di liquidazione del danno arrivando all'abolizione dell'articolo 1224 del codice civile, vedendo la funzione del giudice istruttore, su cui tanto si è discusso, la posizione dei magistrati, la posizione degli avvocati.

Venendo alla parte generale, vorrei dire questo: quanto succede oggi nel paese è estremamente melanconico e deve essere motivo di viva preoccupazione e deve rendere penserosi tutti indistintamente, maggioranza e minoranza, perché non si può continuare di questo passo. Continuando su questa strada, noi rischiamo veramente di portare la democrazia italiana verso il baratro. Da anni si parla della crisi della giustizia. Io ricordo che se ne parlava subito dopo la liberazione quando ancora non ero parlamentare; ero avvocato e seguito i dibattiti e i congressi. Già da allora si parlava di crisi della giustizia. Successivamente, come parlamentare, in quest'aula, in occasione di tutti i bilanci che si sono discussi, ho sempre sentito invocare da tutte le parti rimedi per la giustizia, per superare questa crisi. Ma purtroppo — dobbiamo confessarlo — si è fatto molto poco e tutto continua a procedere come sempre. La nostra società si trasforma: è un processo — direi —

rivoluzionario che avviene sotto i nostri occhi, è un mondo nuovo che noi stiamo plasmando con nuove strutture. Dobbiamo pertanto adeguare la giustizia a questo nuovo mondo.

In un suo lucidissimo intervento il collega e amico onorevole Bozzi, nel 1963 mi pare, diceva testualmente: « Noi chiediamo al giudice giustizia, ma il suo compito è diverso: egli deve applicare la legge. La sua è fondamentalmente una funzione di conservazione, di conservazione dell'ordinamento giuridico. Nel grande gioco delle parti, nello Stato moderno, il Parlamento ha la funzione creativa del diritto, il giudice ha la funzione di applicare e perciò di conservare la volontà del legislatore ». Siamo dunque noi legislatori che dobbiamo approntare le buone leggi. Il giudice ha la funzione di applicare la legge col riconoscimento di poteri che gli consentono di interpretare e applicare il diritto. Possiamo ancora aggiungere che avrà anche la funzione, essendo un uomo come noi, di umanizzare la legge quando si tratta di dare veramente questa impronta alla legge.

In un paese a diritto prevalentemente scritto, però, è inammissibile — come taluno sostiene — affermare che il giudice ispirandosi direttamente alla Costituzione possa creare la norma astratta da applicare al caso concreto. Né può essere invocata l'analogia con altri paesi dove ciò è ormai regola costante, perché si deve tenere presente che in quei paesi il diritto consuetudinario sorse sotto forma di giudizi di equità per l'eccessiva rigidità delle formule procedurali, come avviene e come è avvenuto nella Gran Bretagna, dove, del resto, il diritto consuetudinario cessa quando sopravviene il diritto scritto. Né può ancora reggere l'analogia col diritto onorario romano, che trovò la sua giustificazione per l'impossibilità di estendere ai *peregrini* le norme di diritto quiritario che si applicavano alle primitive genti. Sono due funzioni distinte ma che si completano e sono inseparabili.

Il guaio è che il legislatore ha legiferato troppo e male, troppo spesso in modo frammentario. E se dovessimo ancora ricordare, come faceva l'amico onorevole Bozzi nel suo discorso dianzi da me citato, i giudizi di eminenti giuristi e uomini politici, dovremmo forse anche arrossire. Si parla di inflazione, di ipertrofia di legislazione e, ancora, dell'anarchico disfrenarsi di iniziative parlamentari, di incertezze e contrasti, e il caos è tale che non solo il cittadino ma anche amministratori esperti e magistrati sovente ignorano se determinate norme sono ancora in

vigore. Sono citazioni di Carnelutti, di Costantino Mortati, di Massimo Severo Giannini. E come sono attuali in questo momento queste citazioni!

Oggi, nel labirinto di leggi, leggine, regolamenti, non esiste più la certezza del diritto, che è uno dei caposaldi dello Stato di diritto e d'una sana e forte democrazia.

Mi diceva qualche tempo fa un illustre giurista, rettore di una delle più importanti università italiane, che nessuno ormai nell'ambito delle proprie attività si sente tranquillo, perché per adeguare gli istituti al progresso dei tempi, alla ricerca scientifica, alle trasformazioni necessarie, rischia di incorrere in qualche illecito che magari un magistrato particolarmente zelante troverà il modo di rispolverare *ad hoc* nel gigantesco corpo delle nostre leggi. Così, il più delle volte ci si ferma, non si osa proseguire e rischiare, con le conseguenze che tutti possono immaginare.

Onorevole ministro, permetta ad un oppositore di dirle che confida nella sua opera, nella sua volontà di fare, nella sensibilità giuridica del vecchio (mi consenta) avvocato, del vecchio collega, più di quanto non spero nell'indirizzo del suo Governo che nasce da compromessi indicibili. E le leggi, le buone leggi, non possono nascere da compromessi. Bisogna por mano con urgenza ad una profonda riforma di tutto il nostro sistema normativo, al caos che si sta creando, alla sua indicibile frammentarietà.

La crisi della giustizia sta oggi degenerando e, dobbiamo dirlo — ripeto — con melancolia, sta investendo lo stesso corpo della magistratura. Esistono in essa delle fratture pericolose che ancora in questi giorni hanno scosso l'opinione pubblica. Ricordiamo quanto diceva Piero Calamandrei: « Quando la politica entra nell'aula del tribunale, la giustizia ne esce ». Sarebbe una terribile iattura se questo dovesse accadere, nel nostro paese, a quella magistratura che ha rappresentato sempre per la nostra società un baluardo di indipendenza e di libertà.

Io non voglio, né sarebbe serio, esaminare in questa sede il caso della *Zanzara*. Tutti però ne hanno parlato e direi che *La Zanzara*, questo giornale, ha fermato per un momento il corso della politica italiana. Però vi sono due aspetti su cui voglio dire alcune cose: l'aspetto che riguarda la magistratura e quindi rientra esattamente nel bilancio che discutiamo oggi; e una lettera, la lettera dell'onorevole Nenni, la lettera « scarlatta », se possiamo così definirla, che investe anche essa

sotto un certo riflesso, il bilancio della giustizia.

Non entro in altri particolari. Vi sono delle questioni di costume, di moralità, di scuola, di pedagogia che a tempo debito potremo discutere; in questo momento non è il caso, non è questa la sede. Si è esagerato fortemente da tutti su un episodio che avrebbe potuto essere circoscritto e che con due bei « scappellotti » di un buon padre di famiglia poteva essere forse risolto.

Ma i due aspetti che voglio toccare in questo momento sono due aspetti estremamente importanti, ripeto, perché investono la magistratura. Ricordando proprio quello che diceva Calamandrei, onorevoli colleghi e onorevole ministro, credo (sono un avvocato di provincia ed ho fatto tanti processi, adesso molto meno per mancanza di tempo) che non mi sia mai capitato di assistere ad un duello così violento tra il presidente di un collegio giudicante e un pubblico ministero che getta la toga, che se ne va, facendo così sospendere l'udienza. Uno di questi magistrati era, sembra, di una fazione, l'altro di un'altra fazione. Non voglio addentrarmi su questo terreno, ma resta comunque il fatto di estrema gravità che in un determinato momento possa serpeggiare nell'aula giudiziaria la politica; e ancor più grave è che la magistratura intervenga anch'essa nella polemica mentre si amministra giustizia.

Questo è uno degli aspetti più gravi della vicenda che desidero richiamare alla sua attenzione, onorevole ministro, perché segna un punto estremamente negativo per la giustizia in Italia. La crisi che prima investiva, se si vuole, il corpo legislativo attraverso un sistema di leggi e di leggine frammentarie e caotiche investe oggi anche coloro che devono amministrare la giustizia, e ciò è più grave, estremamente malinconico e doloroso.

L'altro aspetto della questione, onorevole ministro, riguarda la lettera del vicepresidente del Consiglio Nenni al padre di uno dei due giovani incriminati. La colpa, secondo l'onorevole Nenni, è tutta dei « moderati »; si pagano, dice l'onorevole Nenni, le conseguenze di avere consegnato vent'anni or sono l'Italia ai « moderati »... Ma chi erano, viddio, i moderati? Mi spiace dover dire queste cose in un'aula nella quale risuonavano sino a pochi minuti fa le parole dell'onorevole Gullo, che sosteneva tesi inconcepibili dal punto di vista giuridico e storico e sulle quali mi riservo di tornare fra breve; ma devo pur dire quale fosse questa Italia dei « moderati ». Era, onorevole Nenni, l'Italia

di De Gasperi, di Giuseppe Saragat (del Saragat di palazzo Barberini), di Luigi Einaudi, quell'Italia che si è ricostruita attraverso la democrazia. Dov'era in quel momento, vent'anni fa, l'onorevole Nenni? Era al fianco dei comunisti e dell'onorevole Gullo che portavano in processione Stalin, quello Stalin che sarebbe stato qualche tempo dopo posto nel dimenticatoio perché macchiatosi di delitti e di colpe indicibili, perché reo di aver sovrappreso la legge e di avere imposto la tirannide.

Quella lettera, onorevole Nenni, ha lasciato perplessi tutti gli italiani. Quella lettera è di dubbio buon gusto anche dal punto di vista pedagogico. In questo momento desidero però sottolinearne gli aspetti politici, di estrema gravità.

È vero che vi sono leggi superate; è verissimo che nel nostro paese esistono ancora leggi delle quali, quando non si sa come qualificarle, si dice che sono « fasciste ». Tuttavia la legge applicata dal magistrato milanese e che ha dato luogo a tante polemiche, quella legge che prevede un esame psichico e corporale dei minori ed è stata sproporzionatamente applicata (e non doveva esserlo) al caso in esame, trova tuttavia credito in una legislazione moderna la quale voglia fondare le sue basi su dati positivi, perché la stessa legislazione della Francia e di altri paesi civili prescrive appunto un esame medico del delinquente minore. Si trattava di vedere se vi era proporzione tra il fatto addebitato ai tre giovani e l'esame medico, e nel caso in questione non vi era, e dunque l'esame non si doveva fare. È assurdo tuttavia bollare una simile legge con gli appellativi di « borbonico » o di « fascista », perché si tratta di una legge che ha indubbiamente un suo fondamento: mi sia consentito dirlo da modestissimo cultore del diritto e soprattutto come uomo che crede in una società costruita sulla giustizia e sul diritto.

Questi i due aspetti che desideravo sottolineare.

Vorrei a questo punto dare una risposta all'onorevole Gullo. È chiaro che un liberale prendendo la parola dopo le cose dette dall'onorevole Gullo, non possa non reagire quando si afferma che la Costituzione italiana è fatta contro l'Italia prefascista, l'Italia falsamente liberale, l'Italia del Risorgimento, l'Italia di Cavour, l'Italia di Giolitti, quella Italia che ha aperto un orizzonte al mondo moderno, che ha dato veramente una struttura al nostro paese. Queste sono cose a cui mi ribello, a cui si ribella il mio gruppo po-

litico e credo si ribellino tutti gli autentici gruppi parlamentari democratici, perché non si può irridere alla storia e soprattutto a coloro che hanno fatto l'Italia, uomini come Cavour e Giolitti.

Vorrei ora passare al campo del diritto processuale civile, anche se quello della lentezza dei procedimenti penali e della insufficienza delle norme che li regolano è ormai discorso comune, dibattuto ampiamente anche negli organi della stampa quotidiana. Vi sono stati casi clamorosi, con un confronto direi per noi mortificante, con la prontezza con la quale in Inghilterra, appena pochi giorni dopo la scoperta di un reato, si è proceduto ad un primo giudizio pubblico (per decidere se i presunti colpevoli dovevano subire un processo) e subito dopo al secondo giudizio per la emanazione della sentenza di condanna. In quell'epoca in Italia invece si dibatteva innanzi alle aule giudiziarie un caso non meno clamoroso che aveva scosso la opinione pubblica, ma si trascinava da una decina d'anni.

Né intendo trattenermi sullo stato delle nostre procedure fallimentari, delle quali potrei citare molti esempi: una che iniziata non meno clamorosamente 14 anni or sono non vede ancora una prospettiva di fine avanti al tribunale di Bologna.

Veniamo dunque al processo civile.

Si dice che la giustizia è il fondamento dello Stato, ma viene da dubitare che ormai lo si ripeta come uno *slogan* cui in realtà non si dà peso. Eppure il vero rimedio ci sarebbe, solo se esistesse una giustizia sollecita, capace ed efficace; ed invece l'attuale paralisi investe ed infirma ogni rapporto umano, sociale e politico, fra cittadino e cittadino e fra cittadino e collettività.

Come funzionano ora i nostri uffici giudiziari?

È una dolorosa constatazione che i tribunali, specie delle grandi città, sono pressati da un numero enorme di cause che non camminano e per di più proliferano nei vari gradi del processo, così che quasi tutte le cause dal tribunale passano all'appello, spesso alla Cassazione, ritornano all'appello in sede di rinvio, talvolta ritornano ancora alla Cassazione e poi in sede di rinvio, ecc. Né basta, perché compiuto il giudizio di accertamento e condanna, la stessa *via crucis* si ripete per il giudizio di liquidazione del danno. E passano gli anni, nonché i lustri!

È tutto adunque il nostro sistema procedurale che è malato di paralisi, purtroppo progressiva!

Ed allora si pone il problema se sia necessario sostituire all'attuale codice un codice nuovo, ovvero abolirlo ritornando al precedente, che indubbiamente era migliore, perché permetteva una maggiore iniziativa alla parte, che è quella che ha interesse a spingere innanzi il processo (mentre nel nuovo, con evidente errore pratico e psicologico, si è affidata l'iniziativa al giudice). Il vecchio codice era meno infarcito di vane formalità e di inutili superfetazioni, e fra l'altro esigeva meno personale di cancelleria (che già all'epoca dell'introduzione del codice era insufficiente!), meno registri, meno copie per l'ufficio che ingombrano gli archivi di catasti di carte inutili, meno notifiche, ecc.

Ed allora, dopo queste amare constatazioni, si pone la ulteriore domanda se, per evitare un vero e proprio cataclisma, che potrebbe aggravare ancor più il caos giudiziario, non sussista proprio alcun rimedio. È appunto per rispondere a questo quesito che desidero sottoporre agli onorevoli colleghi ed all'onorevole ministro alcune considerazioni, non solo di ordine giuridico, ma anche di ordine pratico.

A mio parere, per agire nel senso suddetto, occorre individuare, e quindi eliminare, le cause della proliferazione delle liti. E, una volta individuate, procedere con alcuni opportuni provvedimenti legislativi. Questo si può fare e si deve fare presto.

Vi meravigliereste forse se vi dico che l'imputato non è solo il codice di procedura, perché vi sono difetti e cause di disfunzione e di ritardo che risiedono nello stesso codice civile.

E su questo primo argomento vi prospetto un esempio.

È ormai opinione diffusa (e purtroppo corrisponde ad una triste realtà) che il litigante di malafede abbia interesse a portare le questioni in tribunale, mentre ne è spaventato l'onesto e di buona fede. Il che rappresenta uno stato d'animo estremamente dannoso, che crea sfiducia nello Stato e nelle sue leggi, e conseguentemente il più pericoloso disordine.

Or dunque vengo a richiamare la vostra attenzione sulla norma del codice civile contenuta nell'articolo 1224, la quale norma prescrive che nelle obbligazioni pecuniarie il danno venga liquidato con la corresponsione del semplice interesse legale, nella misura cioè del 5 per cento.

Se tale norma, nel codice del 1865 (allora articolo 1261), aveva un valore concreto, perché il 5 per cento era pari, se non superiore (bei tempi, allora!) al frutto normale del ca-

pitale, oggigiorno rappresenta un anacronismo, quasi una irrisione, in relazione alla presente situazione di mercato e alla svalutazione della moneta, che è superiore a tale frutto; per cui avviene che il debitore, che non tenga al suo buon nome, è allettato, alla scadenza, a non pagare e a ritardare il più possibile il pagamento. Una forte percentuale delle liti trova appunto la sua ragione e il suo incentivo nella norma suddetta.

Ed è facile anche dimostrare quanto questa sia ingiusta ed immorale. Avviene infatti che un debitore, il quale, alla scadenza di un mutuo, dovrebbe assolvere un debito pecuniario (per esempio, di 10 milioni), trovi conveniente trattenere la somma sulla base del tasso di legge del 5 per cento. Egli sa bene che le banche pretendono più del doppio, oltre le spese degli atti, delle garanzie, delle registrazioni, delle iscrizioni ipotecarie, ecc.; sicché in parecchi casi si giunge al 12, al 14 per cento.

Ma non basta, perché non solo quel debitore specula sulla differenza del tasso di interesse, ma sa che, con eccezioni pretestuose, può riuscire a tirare in lungo la causa non per anni, ma per lustri, e a restituire i 10 milioni in moneta ulteriormente svalutata, cioè il 15, il 20 o il 30 per cento in meno di quanto avrebbe dovuto. Con questo bilancio, in definitiva: che non paga alcun frutto perché questo è assorbito dalla svalutazione, e, per di più, restituisce un capitale inferiore.

In conclusione, si può amaramente affermare che il legislatore, da tutore del diritto, si tramuta in un sovvertitore dello stesso, perché con una vera aberrazione, nell'odierna situazione dell'economia, converte il creditore in un mutuante forzato per tutto il tempo in cui dura la lite, lo mette alla mercé del debitore, gli toglie la disponibilità del suo denaro, glielo diminuisce a profitto di un litigante di malafede.

Del resto, la insufficienza della norma fu avvertita dallo stesso legislatore, che, nel codice civile attualmente vigente, al capoverso dell'articolo 1224, si è posto il problema di attribuire al creditore l'ulteriore risarcimento, ma tuttavia lo ha concesso a condizione che egli dimostri di « avere subito un danno maggiore ». E purtroppo — ci si consenta di dirlo — la Cassazione dà una interpretazione rigorosa e restrittiva di tale capoverso, dato che esige nientemeno che il creditore dimostri elementi concreti, idonei a comprovare la sussistenza di un particolare pregiudizio per non aver potuto disporre a tempo debito della somma; cioè a dire, ad

esempio, che egli aveva fatto un acquisto e, dovendo corrispondere il prezzo, contava su quella riscossione, o similmente.

La Cassazione neppure ritiene sufficiente la qualità personale del creditore, l'attività che egli svolge, quale quella di commerciante o industriale, come se questi tenessero i quaderni nel cassetto e non avessero ogni momento l'opportunità, anzi la necessità di impiegarli nel loro commercio e nella loro industria! Senza contare l'impossibilità assoluta di tale dimostrazione per chi abbia un giro cospicuo di affari. Si pensi, ad esempio, come la Montecatini possa dimostrare di avere proprio bisogno di riscuotere una somma di alcuni milioni, perché altrimenti in cassa non ha il denaro per pagare il personale o le merci acquistate od altro!

L'articolo 1224 deve essere adunque abolito *in toto*, perché quando viene dichiarata l'inadempienza del debitore alla propria obbligazione, di qualsiasi sorta essa sia, pecuniaria o di valore, da quel momento il danneggiato deve ottenere il normale risarcimento. Il che d'altronde non infirma e non intacca il principio nominalistico della moneta. Infatti, nel caso su esposto, il debitore pagherà ugualmente 10 milioni alla scadenza, anche se nel frattempo svalutati; ma non avrà la possibilità di prevalersi dopo la scadenza di una sua eventuale inadempienza, per pagare quando sarà sazio della schermaglia giudiziale e pagare sempre meno nel tempo.

Né basta, perché l'abolizione dell'articolo 1224 del codice civile sarà utile anche sotto altro riflesso, in quanto toglierà di mezzo tutta una serie di cause — e sono molte — che trovano la loro ragion d'essere nella necessità di accertare preliminarmente se una obbligazione sia di valore o di denaro, perché il presupposto appunto dell'applicazione dell'articolo 1224 del codice civile è che si tratti di una obbligazione di denaro e non di valore. Distinzione, questa, che dà luogo a questioni sottili e difficili, ad un numero notevole di processi civili, diluiti in vari anni avanti i tribunali, le corti d'appello e la Cassazione. E basta sfogliare un repertorio di giurisprudenza per convincersi come siano frequenti.

Quanto sopra detto mi conduce a soffermarmi sul giudizio di liquidazione del danno e sulla maniera nella quale ora si svolge.

L'esperienza ci dimostra che è quasi utopistico pretendere di precisare in maniera esatta il danno che alcuno subisce; danno che, ad esempio, sia derivato dal fatto che

un contratto non abbia avuto il suo corso. Bisognerebbe che questo corso ci fosse stato, ma allora non ci sarebbero l'inadempienza e il danno! Cosicché tutti questi lunghi giudizi che si svolgono attualmente con il normale procedimento e con tutto il rigore e i crismi del nostro rito, alla fine poi non possono non sortire che ad un giudizio approssimativo ed equitativo.

Se ne è accorto anche il nuovo codice civile, il quale, per verità, ha compiuto un piccolo passo innanzi, introducendo la norma dell'articolo 1226, la quale prescrive che « se il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, è liquidato dal giudice con valutazione equitativa ».

Norma giusta ma insufficiente nella sua formulazione, in quanto essa pure non esclude tuttavia la necessità di un lungo giudizio preliminare, diretto ad accertare se nella specie sussista in effetti l'impossibilità di dimostrare il « preciso » ammontare del danno: impossibilità che è posta come condizione per il ricorso alla valutazione equitativa. E così si ha il risultato che l'articolo 1226 può essere applicato all'ultimo stadio di una causa che è già durata vari anni!

Orbene, si può ovviare a tale inconveniente? E non è doveroso farlo?

Ci sembra che basterebbe modificare l'articolo 1226 in senso più elastico e senza la limitazione suddetta, e nel contempo emanare nuove norme di procedura per rendere sollecito il procedimento di liquidazione, che è oggetto di una percentuale considerevolissima dei processi in corso. Basti in proposito porre mente agli incidenti ed infortuni, sempre in aumento, procurati dai mezzi moderni di locomozione.

Né sembra davvero difficile studiare e risolvere il problema.

Una volta che sia intervenuta la decisione che il danno deve essere risarcito, si disciplini con poche norme il giudizio di liquidazione, prescrivendo, ad esempio, che il giudice convochi subito le parti di persona, prenda atto delle loro pretese, consulti eventualmente e senza molta formalità un perito, attinga informazioni, si valga degli elementi di comune conoscenza ed esperienza e, sempre senza indugi e rinvii, fallito l'amichevole accordo, si pronunci senz'altro sulla cifra dell'indennizzo dovuto. E per verità un giudizio spedito sarà sempre meglio di una lunga causa; arrecherà al danneggiato il beneficio certo di ottenere la disposizione di una somma, che spesso risulterà più congrua di

quella che otterrebbe al termine di un faticoso giudizio.

Si aggiunga a questi vantaggi il risparmio delle spese, delle preoccupazioni e delle noie per chi deve essere risarcito, e soprattutto il ripristino della fiducia nell'opera riparatrice della giustizia, ora piuttosto manchevole.

Potrei concludere citando un esempio edificante di come si svolge oggi il processo di liquidazione.

Una causa del 1943 è tuttora in corso. Diventata definitiva la sentenza di condanna, si iniziò nel 1950 il giudizio di risarcimento; e sono occorsi alcuni anni per decidere che la somma di indennizzo deve essere rivalutata. In sede di rinvio avanti la corte di Firenze, estremamente oppressa di lavoro, la causa rimane ancora in istato di catalessi. E se verrà un'ulteriore svalutazione nel frattempo? Non si finirà più! Eppure esisterebbero le statistiche ufficiali e i numeri indici di comune conoscenza; si potrebbe far presto, se la corte non fosse inceppata dall'osservanza del rito attuale.

È dunque auspicabile che il giudizio di liquidazione del danno venga regolato con norme pratiche, spiccie e con maggiori poteri e iniziative del giudice, in considerazione anche della sua natura, che è tecnica più che giuridica. Ed allora non formalizziamoci, come sta succedendo, in un labirinto di regole superflue ed ingombranti!

Ho toccato due problemi che riguardano simultaneamente il codice civile ed il codice di procedura.

Venendo più propriamente a quest'ultimo, e cioè alle insufficienze e alle difficoltà del nostro rito processuale, dovrei dire che il discorso sarebbe troppo ampio; conforme al disegno che mi sono proposto, debbo perciò limitarmi ad alcune considerazioni su taluni rimedi, non privi di efficacia pratica, che, a mio parere, potrebbero snellire il processo.

Il nostro codice di procedura ha introdotto l'ufficio del giudice istruttore civile, nel presupposto e nell'intento (che poteva essere anche sotto certi aspetti in teoria lodevole) che il giudice potesse meglio seguire il processo e dirigerlo nella sua fase istruttoria.

In pratica, per le varie ragioni su accennate e per l'errore psicologico di non aver capito che la molla del processo è la parte e non il giudice, tale scopo non è stato raggiunto.

Eppure, senza entrare nel merito di altri difetti e di altre difficoltà, voglio porre il quesito se, anche mantenendo in vigore il co-

dice con i vari suoi altri difetti, si possa intanto introdurre qualche rimedio utile.

Il precedente legislatore ce ne ha dato un esempio ed un insegnamento perché, con una leggina di pochi articoli del 31 marzo 1901, riformò il procedimento sommario in modo ammirevole e senza tanti formalismi. Basti dire che fu data alla parte la possibilità di sottrarsi agli espedienti dilatori e di ottenere che il giudice, nel caso di deposito documenti compiuto cinque giorni prima, si pronunciasse subito, salvo casi di giustificato rinvio. E regolò i differimenti delle liti in modo meraviglioso, ammettendo il primo differimento su istanza anche solo di una parte, i successivi su accordo delle parti o col concorso di giusti motivi. E dopo il quinto differimento, nonostante l'accordo delle parti, ove non concorressero ancora giusti motivi, il presidente poteva ordinare che la causa fosse discussa immediatamente o venisse cancellata dal ruolo.

Allora non vi era il giudice istruttore e le cause venivano tutte chiamate alla udienza presidenziale; il che semplificava assai, risparmiava tempo e consentiva termini più brevi di citazione in giudizio.

Varrebbe la pena di prendere in seria considerazione le norme di tale legge, che fu ispirata da sommi maestri della procedura, fra cui il Mortara, insigne giurista e non meno illustre trattatista del diritto processuale, nonché presidente della Cassazione; e studiare se siano adattabili al nostro codice di rito, pur così come è fatto — cioè anche accettando e mantenendo in funzione il giudice istruttore — in modo che l'iniziativa delle parti possa farsi sentire ed essere presa in considerazione. Una proposta in tal senso fu già avanzata, se ben ricordiamo, da magistrati della corte d'appello di Bologna, in un congresso giuridico che fu indetto a Milano anni or sono per discutere sulla funzione del giudice istruttore e sulla opportunità di mantenerlo o abolirlo.

L'istituto del giudice istruttore civile, che ha costituito la novità del codice attuale, ha dato luogo alle più vive polemiche e ai più accesi contrasti, perché vi è chi lo vuole mantenere e chi lo vuole abolire.

Mi si consenta di esprimere il parere che, se si vuole mantenerlo, occorre che si verifichino due condizioni: la scelta qualitativa dei giudici, di cui dirò in appresso, e la partecipazione — non soltanto di presenza, ma fattiva — del giudice durante il corso della istruttoria della causa.

Cominciando da quest'ultimo requisito, faccio presente che l'esperienza professionale ci ammaestra che tutte le volte che il giudice partecipa all'istruttoria in senso fattivo, la lite viene presto a cessare, o per abbandono da parte di chi ha compreso il suo torto, oppure per un amichevole componimento. E per questo, durante la fase istruttoria della causa, si dovrebbe obbligatoriamente sentire le parti e spronare il tentativo di conciliazione; il che di rado ora ricorre.

In proposito vorrei anche aggiungere che non mi pare sia bene compreso, o quanto meno bene attuato nella maggioranza dei casi, il compito del giudice istruttore, perché, se questo istituto fosse esercitato nella dovuta maniera, potrebbe in effetti riuscire assai utile, come per l'appunto si ripromettevano i compilatori del codice vigente.

Accade che il nostro giudice, durante la fase istruttoria, è restio a desprimere il suo parere, perché ritiene, infondatamente, di tradire il segreto della decisione. Il che non è affatto vero. Se egli si manifestasse non convinto della tesi di diritto o delle ragioni di fatto prospettategli da una parte o dall'altra, succederebbe che, nel caso avesse ragione, convincerebbe le parti a una resipiscenza oppure ad un completamente delle difese manchevoli; se invece avesse torto, i difensori si affrettarebbero ad esporgli le ragioni del loro contrario convincimento, sicché potrebbe ricredersi in tempo. Succede invece che egli tace, non si esprime, non chiede spiegazioni, è una sfinge, che poi esce con una sentenza basata su una soluzione che parte da un errore di fatto o di diritto che nessuno supponeva; grave malanno, perché da qui sorge la necessità di ricorrere in appello, se non anche poscia in Cassazione, con la conseguente perdita almeno di un paio d'anni, se pure la causa non è già compromessa, come spesso avviene.

Vengo all'altro requisito che deve possedere il giudice istruttore.

Qui il discorso si amplia, e riguarda non soltanto l'istruttoria, sibbene tutta l'attività spiegata nel procedimento, compresa, ben s'intende (il che non è meno importante), quella della decisione della lite.

La crisi della giustizia non si risolve aumentando il numero dei giudici, perché soprattutto costituisce un problema di qualità e di idoneità.

Se il giudice è bravo, anche le norme di procedura diventano superflue; e lo dimostra lo stesso codice di rito che all'articolo 816 autorizza gli arbitri a « regolare lo svolgi-

mento del giudizio nel modo che ritengono più opportuno ».

Ma qual è il giudice bravo? Non può certo esserlo quello che non possessa le doti che si richiedono per una sì alta mansione, la quale esige cultura tecnica e probità, non disgiunte da doti umane e da esperienza; queste ultime a volte si manifestano nel cosiddetto buonsenso. Meglio un giudice di buonsenso che un giudice di molta cultura giuridica, ma teorico ed astratto.

È illusorio dunque credere che aumentando il numero dei giudici si risolve il problema: lo si complica soltanto. Con il chiamare alla funzione di giudice dei giovani da poco laureati si viene creando una specie di burocrazia, che progredisce per gradi. La carriera si inizia, per così dire, *in corpore vili*, e l'esperienza si acquista man mano, a scapito però dei privati e della collettività. Si confonde quella che è la missione più alta con la *routine* impiegatizia.

Il processo si forma e si decide proprio in primo grado, cioè davanti al pretore e al tribunale. È lì che debbono esserci giudici capaci e forniti delle qualità necessarie, perché decisioni errate moltiplicano i gradi e le spese delle liti.

Aggiungasi che il problema va considerato sotto un profilo più vasto, che coinvolge anche quello della formazione dei coadiutori della giustizia, cioè degli avvocati.

Anzitutto, è un problema comune quanto all'inizio. Infatti, contro ogni ragione, il corso universitario di giurisprudenza è di soli quattro anni, che non sono sufficienti per la conoscenza di istituti giuridici, di leggi, di problemi, di rapporti che divengono sempre più vasti, complicati e numerosi, per non dire infiniti.

Succede così che da molti si sceglie il corso di giurisprudenza per avere un semplice titolo di studio; ma questo non è sufficiente per iniziare la carriera del magistrato né la professione dell'avvocato.

Sorge poi per entrambe la necessità di una adeguata pratica ed esperienza, che esigono parecchi anni.

Il conte di Cavour, più di cento anni or sono, all'età di 28 anni, nel suo diario, scolpiva esattamente l'essenza di questo comune problema. Egli scriveva testualmente, in occasione di un suo viaggio in Inghilterra:

« Uno straniero resta colpito nel vedere che un solo magistrato giudica senza controllo, e quasi senza appello, le cause più gravi e complicate. Ma il sistema procede meravigliosamente bene, grazie alla scelta eccellente

degli individui che occupano i posti di giudici. Gli altissimi stipendi che essi ricevono li mettono in condizione di benessere, al di sopra di qualsiasi tentazione d'un profitto illecito. Ci si convince facilmente che i milioni spesi in Inghilterra per i giudici danno un profitto immenso ».

Quanto agli avvocati, Cavour osservava che « la maggior parte dei giovani, che a 21 anni escono dall'università, non sa una parola di legislazione. Hanno bisogno di un lungo e laborioso tirocinio »; e il laureato non può arrivare alla cognizione delle leggi « se non passando parecchi anni nello studio di un avvocato ».

Il risultato di tale sistema è questo: che la maggior parte delle cause civili in Inghilterra finisce nello stadio istruttorio e ben poche sono quelle che vengono portate sino alla sentenza.

Non si rifugga pertanto dal prendere in esame quanto possa esserci di buono in ciò che si pratica in altri paesi; tanto più che i rapporti internazionali divengono sempre più stretti e frequenti. Sarebbe un malinteso spirito patriottico il non farlo.

Procediamo dunque con energia e con coraggio. Facciamo sì che la nostra giustizia cammini, se vogliamo che sia davvero il cardine dello Stato e di una sana e vera democrazia. (*Vivi applausi — Congratulazioni*).

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

**GALDO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, limiterò il mio intervento a pochissime notazioni. Avrei, data l'ora tarda, rinunciato a prendere la parola se non avessi ascoltato i discorsi degli onorevoli Gullo e Fortuna, ai quali intendo dare una risposta nel corso del mio intervento.

Che vi sia una crisi della giustizia è un fatto che fin troppe volte è stato denunciato in quest'aula. Ritengo però che all'attenzione dell'onorevole ministro non sarà certamente sfuggito che questa volta la crisi della giustizia assume proporzioni diverse e più preoccupanti. Forse fino a ieri la crisi era avvertita dai tecnici, ma l'opinione pubblica non l'aveva ancora percepita. Oggi è l'opinione pubblica che ha acquistato purtroppo la convinzione che nel nostro paese l'amministrazione della giustizia è in grave crisi.

Ha detto l'onorevole Gullo: questo è un fatto positivo, quel tanto di nuovo che lascia sperare in una possibilità di soluzione. Non nego che l'esasperazione della crisi, il suo dilagare fino a colpire l'opinione pubblica,

sia un elemento che può contribuire ad accelerare i tempi di una ripresa. Ma bisogna lavorare perché questa ripresa avvenga. A questo fine credo sia necessario fissare alcuni concetti elementari.

Uno dei più grandi storici dell'antichità, il Fustel de Coulanges, in una sua mirabile opera ci ammoniva che noi moderni difficilmente possiamo comprendere il senso il valore che la giustizia aveva presso le organizzazioni statali dell'antichità. Notava Fustel de Coulanges che ciò dipende dal fatto che oggi l'attenzione è più rivolta all'amministrazione, alla politica, che alla giustizia.

Non vi è dubbio. Quando si dilatano le funzioni dello Stato, quando nel progredire della società lo Stato allarga i suoi compiti, il compito primigenio dello Stato, quello della giustizia, corre il rischio di non essere più considerato come il compito fondamentale. Onorevole ministro, ella converrà con me che se anche uno Stato fosse in grado di fornire la migliore amministrazione ai suoi cittadini, ma non fosse in grado di amministrare la giustizia, questo non sarebbe uno Stato: una qualsiasi altra forma di società, ma non certamente uno Stato, perché non esiste lo Stato se non esiste la giustizia, se lo Stato non è capace di amministrare la giustizia.

Cosa ovvia, d'accordo, ma dovrebbe essere ovvia anche la conseguenza pratica, che invece è dimenticata. Quando si avverte, come tutti avvertono in Italia, che la crisi di questa funzione fondamentale dello Stato si è fatta grave, non vi possono essere, nemmeno in sede di bilancio, preclusioni di sorta a che siano magari sacrificate tutte le altre funzioni, ma non siano in alcun modo, per alcun motivo, limitati i mezzi alla giustizia.

Così, ad esempio, innanzi la nostra Commissione giustizia il ministro guardasigilli, nel parlare dell'edilizia giudiziaria, ricordando la legge vigente in forza della quale alla costruzione dell'edilizia giudiziaria e alla manutenzione degli edifici giudiziari devono provvedere i comuni, mentre lo Stato si limita a finanziamenti parziali, in virtù di una legge che per altro sta per scadere (non sono rimasti che due miliardi in questo bilancio, poi mi sembra che non vi sia più niente per i bilanci futuri), l'onorevole ministro dunque ha detto: contentiamoci di questo aiuto, anche se insufficiente, che ci ha consentito di provvedere per alcune nuove sedi giudiziarie, poiché, date le limitate disponibilità del bilancio, se noi rimettessimo tutto sulle spalle dello Stato correremmo il rischio di avere ancora meno. Il che significa che si

accetta il principio che vi sono altre esigenze prioritarie rispetto alla giustizia; vi sono infatti esigenze sostenute da pressioni in sede politica, in sede sindacale, in sede di opinione pubblica malamente intesa, che preoccupano i nostri governanti, i quali sono docili di fronte a quelle richieste e antepongono quelle preoccupazioni al dovere fondamentale dello Stato, senza del quale non v'è, ripeto, Stato: quello di provvedere all'amministrazione della giustizia.

Voglio perciò concludere su questo punto rivolgendo un invito al signor ministro, nella fiducia che egli, da uomo di legge e da uomo non insensibile ai problemi dello Stato, anche per la tradizione del suo partito, voglia accogliere il mio invito.

Onorevole ministro guardasigilli, nessuno può opporre alle sue richieste la parsimonia dei mezzi dello Stato, perché oggi la crisi della giustizia si è così allargata, il decoro della giustizia è sceso tanto in basso, che, se non si provvederà immediatamente, ne deriverà una crisi della coscienza civica degli italiani che rischierà di frantumare tutto; dopo di che i pochi soldi risparmiati saranno maledetti, perché sarà finita la nazione italiana come Stato civile, come Stato legalmente organizzato.

Ma ricordo altresì che un grande giurista, il Capograssi, nel commemorare un altro grande giurista, il Chiovenda (come sono illuminanti a volte questi incontri a distanza tra gli spiriti sommi!), si riferiva anche lui alle pagine di Fustel de Coulanges e diceva che non è esatto che nello Stato moderno la dilatazione delle funzioni statuali abbia fatto passare in secondo piano la giustizia. È vero invece il contrario; è vero, cioè, che oggi, in un moderno Stato di diritto, anche l'amministrazione, anche la legislazione sono giustizia.

Certo; questo dovrebbe essere. Ma noi purtroppo dobbiamo parlare di crisi della giustizia in Italia, onorevole ministro, proprio nel senso in cui ne parla il suo partito, nel senso in cui ne ha parlato il segretario del suo partito, l'onorevole La Malfa, nel senso in cui il segretario del suo partito ha impostato il problema della formula governativa, con la richiesta — che, a quanto ci è dato di sapere, sarebbe stata la fondamentale richiesta del partito repubblicano — consistente nella necessità di una moralizzazione della vita pubblica: la necessità cioè di completare la organizzazione del nostro Stato, in modo da assegnare confini netti agli organi, rinsaldare l'efficacia dei controlli, completare la struttu-

ra statale italiana, oggi fattasi lacunosa e frammentaria.

Bene, onorevole ministro, non le dispiaccia, allora, che io, partendo proprio dalle invocazioni del segretario del suo partito, faccia eco a quanto diceva l'onorevole Gullo. È nella tradizione giuspubblicistica italiana una concezione approfondita dei compiti del guardasigilli. Il guardasigilli, intanto, è uno dei più antichi ministri (credo che nella storia degli Stati l'assegnazione del portafoglio della grazia e giustizia sia la più antica); inoltre il guardasigilli controfirma le leggi, in quanto ha il potere e il dovere di controllare la rispondenza di ciascuna legge ai principi generali del diritto: nel caso nostro, alla Costituzione.

Quindi, onorevole ministro, il suo compito mi pare che non dovrebbe trovare ostacoli. Poiché l'ispirazione politica del suo partito, almeno secondo le denunce dell'onorevole La Malfa, marcia in questo senso; poiché le attribuzioni della sua carica le conferiscono la possibilità di portare avanti questo discorso, è legittimo da parte nostra domandarle: che cosa aspetta? Quali sono le iniziative che, in sede legislativa, ella ha preso?

Debbo ritenere che la sua posizione sia purtroppo, al riguardo, rinunciataria. Nella discussione in Commissione giustizia ella ha sentito dall'onorevole relatore e da altri intervenienti agitare, per esempio il problema della unificazione di tutta la materia del contenzioso nell'ambito del Ministero della giustizia: riforma del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, del contenzioso fiscale; epperò ella ci ha opposto che questo è compito del Presidente del Consiglio, perché oggi il Consiglio di Stato e la Corte dei conti sono attribuiti alla competenza della presidenza del Consiglio. Ma quando si trattano temi di questa natura, quando si tratta di problemi di questa portata, non ci sono confini di attribuzione: occorre solo una volontà politica, occorre una forte volontà politica. Quando si pretende di essere un Governo della svolta e del rinnovamento e non si affrontano questi temi, e il rinnovamento e la svolta hanno per traguardo soltanto il « piccolo divorzio », si fa il divorzio dalla storia di questo popolo e, dai suoi destini, e si perde definitivamente la stima che esso dovrebbe fare di queste formule e avventure politiche.

Su questo terreno delle riforme veramente di fondo noi avevamo il diritto di attendere che il Governo si pronunciasse, anche perché il nostro Parlamento ha avuto la mortificazione

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

— ella mi consentirà, onorevole Presidente, di dirlo — dei tre giorni della seduta comune, nella quale fu esaminato il caso di un ex ministro; in quella seduta, come argomento fondamentale della difesa di quel ministro, e anche come origine delle situazioni di crisi nelle quali ci troviamo, fu detto che in Italia vi è arretratezza di leggi, incompletezza di controlli, una amministrazione non moderna, non spedita, che non consentirebbe allo Stato di agire nel settore amministrativo con la celerità e anche con la giustizia che è necessario che lo Stato abbia in ogni sua manifestazione.

Abbiamo perciò il diritto, e più il dovere di domandare — e mi pare che questa discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia sia la sede opportuna ed utile — che cosa ha fatto il Governo per rimuovere questa crisi, salvo che fuoruscire dalla camicia di Nesso, giudicata troppo stretta, dalla vigente legislazione. Non è una buona regola dire che, siccome la legge è vecchia e si è impotenti a fare la nuova, si debba fare a meno delle leggi. Questo sarebbe veramente assurdo. Ma ecco dove sta veramente l'origine della crisi della giustizia nel nostro paese; crisi che io ho sentito, come tutti abbiamo sentito, con particolare forza, evidenziata dagli avvenimenti di questi ultimi giorni.

Onorevole ministro, voglio infatti darle atto con molta franchezza della opportunità della interruzione che ella ha fatto all'onorevole Gullo. Non c'è dubbio: ella ha immediatamente colto la contraddizione nella quale l'onorevole Gullo si involveva quando gli ha contestato: « Ma proprio voi, che parlate di autonomia della magistratura, pretendete poi l'intervento del ministro di grazia e giustizia per criticare quello che ha fatto un magistrato »! Ella si è rifiutato di intervenire contro il magistrato del pubblico ministero che ha aperto il processo della *Zanzara*: ella così ha agito nobilmente, e io gliene do atto; ma debbo darle atto anche di una cosa che non ha confessato e non può confessare, e cioè del suo imbarazzo. Infatti, mentre ella si comportava come si deve comportare un ministro del Governo della Repubblica italiana, il vicepresidente del Consiglio si comportava proprio in modo diverso: perché infatti, nella lettera che l'onorevole Nenni ha scritto e diffuso, veniva censurato in maniera assai volgare quel magistrato e si faceva proprio quello che ella stasera, rispondendo all'onorevole Gullo, ha detto che è deplorabile fare. Non è dunque un giudizio mio, ma un giudizio dell'onorevole Reale: la lettera dell'onorevole Nenni è deplorabile, anche perché — onorevole Presidente,

me lo consenta — tutto si può fare, ma la cosa più pericolosa, quando si è ministri, è parlare in materia che non si conosce, e commettere quindi l'errore aggravato dall'ignoranza.

AMATUCCI. Anche quando non si è ministri, è un guaio.

GALDO. È sempre un male; ma un ministro ignorante è come un maestro ignorante, e cioè è ancora più pericoloso.

ROMUALDI. È più comune.

GALDO. È probabile che sia più comune.

Perché dico: « in materia che non si conosce »? Perché secondo l'onorevole Nenni sarebbe addirittura borbonica la vigente disposizione circa la scheda notizie per i minorenni imputati; ed invece quella disposizione non è borbonica, né incostituzionale.

Onorevole Presidente, ella conosce la violenza di linguaggio con la quale i comunisti hanno commentato in questi giorni questa disposizione regolamentare. Ma quando hanno usato tale linguaggio? Quando è scoppiato il caso della *Zanzara* e non, ad esempio, quando i giovani del Movimento sociale italiano, solo perché gridavano « alalà » o perché levavano il braccio nel saluto romano, sono stati sottoposti alle visite e alle misure borboniche di cui parla l'onorevole Nenni!

Anzi, ritengo opportuno ricordare che, nel corso della discussione di questo bilancio in sede di Commissione giustizia, l'onorevole Guidi, che non è certamente un comunista imprudente, ma è anzi uomo preparato di fronte a questi problemi, così si esprimeva: « Sappiamo quale forza sia oggi l'articolo 8 della legge sui minorenni e sappiamo come si facciano... certi esami del minore. Si riempie una schedina ad opera di un carabiniere, che passa a casa dei genitori e si informa se il padre sia un beone o se abbia avuto malattie innominabili. Questo, in fondo, è il metodo di esame; quindi c'è tutto un metodo di strumentazione tecnica. Occorre affiancare al giudice, prima e durante il processo e nell'esecuzione, una serie di tecnici che possano formulare un esame effettivo e il giudizio sullo stato neuropsichico, e affrontare anche il problema dell'ambiente sociale in cui il minore ha vissuto; quindi dare una risposta sulla eziologia endogena ed esogena della delinquenza minorile ».

L'onorevole Guidi si lamentava, cioè, perché si fa una schedatura troppo superficiale. E aveva ragione, perché bisogna dire che quella famosa legge e la stessa circolare del ministro fascista segnarono una conquista, in

senso tecnico e in senso morale, della scienza giuridica italiana, di questo nostro paese, che non ho capito bene perché, secondo i socialisti, sarebbe sempre il più arretrato fra tutti.

Dirò a questo proposito che ho molti motivi per non apprezzare, anzi per combattere, come umilmente ma fermamente faccio, la sinistra politica, ma ne ho uno in particolare: non riesco cioè a capire l'assunto di fondo della sinistra socialista, secondo cui dobbiamo avere come esempio i paesi anglosassoni, o peggio ancora quelli scandinavi. Il nostro destino, secondo quanto dice la propaganda della sinistra laica in Italia, sarà interamente compiuto il giorno in cui finalmente avremo la stessa civiltà della Svezia e della Norvegia, evidentemente anche con lo stesso numero di suicidi che, secondo le statistiche, in quei paesi si verificano in misura elevatissima. Cerchiamo invece di essere un poco gelosi — senza essere sciovinisti né nazionalisti — di una tradizione di cultura, di civiltà, di costume che è nostra; soltanto approfondendo e sviluppando questa tradizione noi possiamo progredire, e non già copiando e mutuando quello che non ci appartiene, quello che non è nostro, quello che anzi è, a mio avviso, molto più indietro di noi, su tanti terreni, e certamente non merita di esserci additato ad esempio.

L'onorevole Guidi diceva le cose che ho ricordato nella seduta del 13 dicembre 1965, e non chiedeva che fossero abolite la legge e la circolare del ministro fascista (sia detto qui, per rendergli omaggio, che quel ministro era uno dei più grandi cultori di diritto romano che vi siano stati al mondo, il professore De Francisci, gloria della scienza giuridica italiana). Quella circolare, onorevoli colleghi, è stata infatti poi copiata da altre legislazioni. Ma l'onorevole Nenni dice che quella è una legge da buttar via, perché sarebbe il frutto di una involuzione e di una stasi del progresso giuridico del nostro paese. Il tribunale, però, quello stesso tribunale che stasera ha assolto gli imputati (e credo che questo piacerà ai signori della sinistra), nella sua ordinanza di ieri ha affermato che quella circolare, sebbene non applicabile nella specie, è giusta, risponde a fini di giustizia, ed è conforme alla Costituzione.

Anche l'onorevole Gullo — come fece con la sua lettera l'onorevole Nenni — ha stasera fatto un lungo discorso per dire che noi trascuriamo la Costituzione, e che quella circolare sarebbe contro la Costituzione. Debbo invece credere al tribunale, anche perché, secondo la legge costituzionale, la denuncia non com-

pete al deputato o al cittadino, ma al giudice. Ed il giudice (guarda caso, l'onorevole Gullo lo ha dimenticato!) proprio ieri ha emanato la sua ordinanza con la quale ha affermato che quella norma non è incostituzionale.

Perché allora si è fatto tutto questo chiasso? Ma evidentemente si è voluto strumentalizzare tutto! Ecco il punto.

Onorevole ministro, per proseguire devo ora rivolgere per forza il mio discorso direttamente a lei. A mio avviso, uno dei motivi per cui l'opinione pubblica percepisce così drammaticamente la grave crisi della giustizia sta nella fretta con la quale i più responsabili — mi lasci anzi usare l'espressione più precisa: i più irresponsabili — dei nostri uomini politici colgono alcuni episodi giudiziari del nostro paese, per alzarsi sulla bigoncia un po' demagogica delle condanne al borbonismo, al fascismo ed a cose di questo genere. Ciò accadde ad esempio anche dopo una sentenza — quella siciliana a proposito del delitto d'onore — quando subito ci fu un suo annuncio per la riforma di un articolo del codice penale che ella dichiarò ormai superato, stanco e che dovrebbe essere assolutamente cancellato.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi consenta, onorevole Galdo: ho avuto almeno dieci occasioni di ricordare che la modificazione o l'abrogazione di quella norma fa parte di un disegno di legge recante il titolo: « Revisione del codice penale », che era allora in gestazione e che oggi è pronto presso il Ministero di grazia e giustizia. Quindi non si tratta di una « leggina » fatta per l'occasione. I giornalisti sono venuti a chiedermi notizie, perché aspettavano da molto tempo di sapere che cosa fosse contenuto in questo disegno di legge. Naturalmente la loro eccitazione fu maggiore in occasione di quella sentenza; e perciò posero l'accento su detta riforma, la quale, devo dire, fa parte di un corpo di norme destinate a revisionare il codice penale.

GALDO. Onorevole ministro, non ho alcuna difficoltà a dargliene atto; né d'altra parte avevo detto cose diverse da queste. Avevo solo sottolineato il fatto che, di fronte alla eccitazione — come ella giustamente la chiama — dell'opinione pubblica, dinanzi a quell'episodio giudiziario, immediatamente ella si è affrettato, sia pure sollecitato dai giornalisti, a dare all'opinione pubblica la sentenza, in sede politica e legislativa, che la legge era da modificare. Sicché l'opinione pubblica perce-

pisce solo questo: che dunque in Italia ci sono leggi da modificare, leggi non giuste, quindi leggi da non rispettare. Ed essa si domanda: se per primo il ministro, se per primo il legislatore affermano che le leggi sono sbagliate, perché il cittadino deve intanto essere tenuto a rispettare i precetti di queste leggi?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Onorevole Galdo, allora non dovrei mai preoccuparmi di predisporre una modificazione della legge!

GALDO. Forse non riesco ad essere chiaro, ma da parte mia ho fatto tutto lo sforzo necessario: io dico che le modificazioni si devono fare, ma che non si può annunciarle nel momento stesso in cui l'opinione pubblica è eccitata, e che nel farle non ci si deve far guidare dalla eccitazione pubblica, perché questo significa dare a quella eccitazione una dimensione più ampia e accrescere la crisi.

Se non è chiaro il senso del mio discorso dovrei malignamente pensare che a qualcuno non vuole essere chiaro. Il senso di questo discorso invece mi pare assai semplice e anche, se mi consente, assai pertinente ai fatti che vanno accadendo nel nostro paese.

Onorevole Presidente, ho preso impegno di essere breve e vorrei davvero concludere se non sentissi la necessità di rivolgere un ultimo invito all'onorevole ministro. Vi sono molte proposte sul tavolo della Commissione giustizia. Credo però che, al punto in cui stanno oggi le cose nel campo della giustizia in Italia, la legge più urgente sia proprio la nuova legge sull'ordinamento giudiziario. Bisogna farla al più presto, anche perché a quella legge, alle decisioni che prenderemo in sede di quella legge, sono legate almeno le soluzioni di tre gravissimi problemi, che agitano oggi il mondo della giustizia.

Il primo di questi problemi è quello di eliminare la dolorosa frattura che oggi travaglia la nostra magistratura.

Il secondo è relativo alla istituzione di un giudice conciliatore o giudice di pace (chiamatelo come volete), di un giudice di primo grado cioè che funzioni, perché oggi il conciliatore purtroppo non funziona più. Non è questione di elevare i limiti della competenza per valore: è questione di creare un organo che corrisponda alle esigenze della società moderna. Non aggiungo parola su questo problema; ho voluto solamente indicarlo come il problema di più urgente soluzione. Anche perché non mi piace, onorevole Presidente (dico: non mi piace; e dovrei meglio dire: mi preoccupa moltissimo), un'altra cosa che sta ac-

cadendo, e cioè la fuga dalla giustizia. Fino a quando questa fuga riguarda le grosse cause, il problema può preoccupare in senso sociale relativamente; ma quando fugge dalla giustizia il piccolo lavoratore, perché non può aspettare i quattro o i cinque anni che dura la causa, quando fugge dalla giustizia il piccolo creditore, veramente la cosa assume aspetti gravissimi; ed è questo il lato più grave della crisi della giustizia nel nostro paese.

Ma, onorevole Presidente, questa maggioranza come risolve il problema della fuga dalla giustizia? Purtroppo creando la fuga legislativa dalla giustizia. Abbiamo infatti — e la Camera dovrà presto esaminarli — due provvedimenti che rappresentano veramente la fuga legislativa dalla giustizia, l'abdicazione dello Stato, all'amministrazione della giustizia.

Il primo è quello cosiddetto della « giusta causa », nel quale è prevista l'abolizione del divieto, oggi esistente, dell'arbitrato in materia di controversie di lavoro. Quel divieto fu stabilito dal legislatore del tempo perché fu ritenuto (e credo si tratti di un traguardo sociale raggiunto, dal quale penso che proprio un Governo di centro-sinistra non dovrebbe recedere) che in materia di lavoro il diritto del lavoratore non fosse un comune diritto obbligatorio, ma fosse un diritto soggettivo perfetto nascente da uno *status*, un diritto di natura pubblicistica; e quindi il divieto fu stabilito in materia di controversie di lavoro, come c'è in materia di figliolanza, di paternità, ecc.

Bene, cosa si propone di fare ora il legislatore di centro-sinistra? Credete che provveda a rendere più spedita l'amministrazione della giustizia per le controversie di lavoro? No, risolve il problema dicendo ai lavoratori: visto che la giustizia non funziona nei tribunali, andatela a cercare presso gli arbitri; e crea la facoltà di ricorrere all'arbitro. Ecco la fuga legislativa dalla giustizia, ecco l'abdicazione dello Stato dalla sovrana funzione di amministrare la giustizia. Noi ci opporremo naturalmente a questa modificazione; ma dovevamo intanto denunciarla in questa sede.

Il secondo provvedimento è quello della depenalizzazione. Devo ricordare agli onorevoli colleghi che tutta la scienza giuridica ha ritenuto e ritiene fondatamente che bisogna abolire o almeno ridurre i cosiddetti « reati nani », e che il diritto penale si rafforza non già estendendo artificiosamente le sanzioni e dilatando il campo delle violazioni

penali, ma riducendole ai casi in cui veramente vi è una violazione socialmente pericolosa del diritto dello Stato. Però, signor ministro — ella che è uomo di legge mi consenta questa osservazione — la depenalizzazione si fa rivedendo il diritto sostanziale, non rivedendo il diritto processuale. Invece il Governo ha presentato un disegno di legge — ne parleremo in quest'aula, se malauguratamente dovesse giungere all'esame dell'Assemblea, avendolo la Commissione già approvato — in forza del quale non si rivede il diritto sostanziale: siccome il disegno di legge parte dalla preoccupazione che mancano i giudici per giudicare tempestivamente di questi reati contravvenzionali...

ROMUALDI. Sono reati, ma non si giudicano.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. In ogni modo questa discussione la faremo.

GALDO. ...si dice con un articolo di legge: quelli che fino a ieri avevamo considerato reati, da oggi in avanti sono invece degli illeciti amministrativi, e saranno perciò esaminati non più dal giudice, ma dal... sindaco.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il legislatore non può fare questo, secondo lei?

GALDO. Lo può fare: il legislatore può fare tutto; ma lo deve fare — se mi consente — un po' seriamente; cioè deve andare a rivedere le ipotesi sancite come penalmente delittuose, e, dopo averle esaminate singolarmente, deve dire per ciascuna se quella ipotesi invece di essere punita con la pena prevista in sede penale deve essere punita in altro modo.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo così ha fatto.

GALDO. No, perché ha lasciato immutate le previsioni di fatto e le pene comminate, ha lasciato perfino immutato il sistema della pena fissata nel minimo e nel massimo, che è tipico della sanzione di carattere penale; infatti non vi sono illeciti amministrativi puniti con un minimo e con un massimo di pena.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. La discussione in materia, come ella sa, si è fatta in Commissione.

GALDO. Esatto; e io, come ella sa, in Commissione mi sono opposto, ho detto le stesse cose che sto qui ripetendo, e ho preso im-

pegno di presentare una relazione di minoranza, cosa che farò. Ma, onorevole ministro, ho accennato alla questione — e termino su questo punto — per denunciare un indirizzo legislativo che mi preoccupa, per cui la fuga dalla giustizia si sta allargando progressivamente, con la complicità del legislatore.

Un altro punto che la nuova legge sull'ordinamento giudiziario deve aiutarci a risolvere è quello relativo alla istituzione di un tribunale della famiglia, come modifica dell'attuale tribunale dei minorenni. Abbiamo problemi grossissimi, da sottoporre alla competenza di questo tribunale, quali l'adozione speciale, le separazioni personali, la sorte dei figli nelle ipotesi di separazione personale; per cui è largamente sentita la necessità — ed io volevo riprodurre in quest'aula la richiesta — di istituire il tribunale della famiglia. Dobbiamo augurarci che ci si possa arrivare in sede di nuova legge sull'ordinamento giudiziario, nuova legge che, anche per questo, è urgentissima.

Il tribunale della famiglia, signor Presidente, deve servire a rafforzare la famiglia. La famiglia è il fondamento della nostra società, di una società libera, civile, democratica. Senza la famiglia si ha una società diversa. Ha detto poco fa l'onorevole Fortuna, proponendo l'istituzione del divorzio, che non è il caso di fare la filosofia del matrimonio. Ma io vorrei permettermi di dire (mi duole che l'onorevole Fortuna non sia presente) che il suo discorso è un campionario di contraddizioni. Egli ha detto: non possiamo fare la filosofia del matrimonio. Ma poi ha soggiunto che il divorzio si postula come una esigenza di libertà. E mi pare allora che fa proprio della filosofia, perché parlare di una esigenza di libertà significa parlare in termini speculativi.

Ha aggiunto l'onorevole Fortuna che quando si tratta di fare l'esame di una esigenza di libertà non bisogna andare a guardare la quantità numerica dei casi. Però poi ci ha parlato del numero delle lettere che ha ricevuto; e non capisco come abbia fatto un uomo della sua intelligenza e del suo valore a non accorgersi di queste così evidenti contraddizioni.

Ma perché, signor Presidente, debbo respingere interamente il discorso dell'onorevole Fortuna? Per motivi religiosi? Per motivi di filosofia? Io considero la religione un fatto così sacro e così alto, che appartiene davvero al patrimonio più geloso

dell'individuo, patrimonio che lo Stato deve rispettare e tutelare, ma non imporre; per cui non è per motivi religiosi che mi oppongo. Non è nemmeno per generici motivi politici o giuridici: è per un fatto più profondo e più grave. Ha detto l'onorevole Nenni, nella sua ormai famosa lettera, che bisogna creare una nuova società. Questa nuova società da dove deve cominciare? Da una nuova famiglia?

Siccome a me non piace la nuova società che piace all'onorevole Nenni, perché a me piace la bella società italiana, quella nella quale sono stati possibili tutti i progressi, in tutte le epoche della storia, di questo formidabile popolo che è il popolo italiano, non giudico affatto necessario per progredire cambiare i connotati morali del nostro popolo: anzi, per farlo progredire, bisogna difendere quei connotati, bisogna restituirli alla loro integrità, bisogna spiritualizzare di più e materializzare molto di meno, tecnicizzare molto di meno. Perché l'italiano è un popolo che è grande e cammina se resta se stesso; se gli volete dare connotati marxisti, laici, come voi dite, irreligiosi, fate un'operazione che non segna il cammino e il progresso del popolo italiano, ma ne segna l'arretratezza, anche perché tutte le copie sono sempre brutte e sono sempre inutili.

La storia del mondo ha bisogno dell'Italia autentica, non dell'Italia che copia, non dell'Italia che si adegua, non dell'Italia che va a ricercare altrove esperimenti e formule che non servono assolutamente al suo progresso e al suo cammino.

Ecco perché, signor Presidente, voglio confidare che il Parlamento, respingendo novità come questa, che non rinnovano ma guastano, e badando invece a quei rinnovamenti di cui ho parlato all'inizio e che sono davvero necessari, possa essere messo al più presto in condizioni di legiferare nel campo della giustizia, e decidere quello che occorre per il vero progresso del popolo italiano. Naturalmente, è una speranza che resta delusa nel momento stesso in cui il mio pensiero rifletta sulla formula governativa che purtroppo ci regge, e alla quale anche in questa occasione e anche per questo motivo non possiamo che rinnovare il nostro profondo, sincero e soprattutto convinto « no ». (*Applausi a destra — Congratulazioni*).

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

**MARTINI MARIA ELETTA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole mini-

stro, ho avuto per un momento la tentazione di rinunciare, data l'ora. Però, pensando a quanto oggi si è detto in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, non ritengo di poter fare a meno di intervenire, non tanto per me personalmente, quanto per il gruppo politico che rappresento. Perciò mi scuso se, nonostante l'ora tarda, svolgerò l'intervento che mi ero prefisso.

Le dichiarazioni del ministro di grazia e giustizia alla nostra Commissione diversi mesi fa e quelle, più recenti, del Presidente del Consiglio nel discorso programmatico e nella replica prima del voto di fiducia del terzo Governo Moro, hanno reso noto che esiste uno schema di disegno di legge per la riforma di alcune parti del codice civile che interessano il diritto di famiglia; e, pur essendo detto disegno di legge noto solo officiosamente, ha già avuto un'ampia risonanza nel paese, così come l'hanno avuta certe dichiarazioni fatte dal ministro — per esempio sul delitto d'onore — o il progetto di legge Fortuna che propone l'introduzione del divorzio in Italia, sia pure limitatamente ad alcuni casi particolari.

Tutto quello che attiene al diritto di famiglia, alla legislazione che interessa i minori (penso alle molte iniziative per il nuovo istituto dell'adozione), ai rapporti fra i minori e l'amministrazione della giustizia (basti l'ultimo caso, degli studenti milanesi), ha una eco vivissima nel nostro paese. Segno che la legislazione e gli istituti attraverso i quali la giustizia opera sono inadeguati di fronte ai problemi, alle esigenze e alla mentalità dei cittadini italiani, nei quali, nonostante affermazioni volutamente spregiudicate, è vivissimo il senso della famiglia e dei valori propri dell'istituto familiare.

Certo, siamo in presenza di problemi, di esigenze, di mentalità nuovi, per altro diversi da ambiente ad ambiente, da regione a regione; e quello che diciamo oggi può essere superato fra breve; e oggi stesso i problemi sono diversi per chi abita al nord o al sud, nelle città o nelle campagne. E se « nuovo » è il modo di porsi dell'uomo di fronte ai problemi, « nuovi » sono anche i problemi delle famiglie.

Qui la tentazione di un'analisi sociologica della continua e costante trasformazione della famiglia in Italia sarebbe forte; ma non ne è questa la sede. Basta accennare al fatto che la famiglia è incapace oggi di assolvere da sola i compiti che ieri assolveva; ha perso quelle caratteristiche di unità economica e di

ambiente di lavoro proprie della struttura socio-economica agricola e artigiana che ne costituivano, per il passato, uno degli elementi di coesione; si regge su un'autonomia di vita e di lavoro dei suoi componenti che la moderna organizzazione sociale consente e allo stesso tempo impone.

Così c'è chi pensa (anche se in Italia è difficile dirlo, proprio perché la famiglia ha ancora da noi il suo fascino) che la famiglia abbia esaurito il suo ruolo, e chi erroneamente crede che si salvi la famiglia opponendosi alle trasformazioni che sono in atto.

Credo che sia necessario distinguere, da un lato, quello che nella vita della famiglia è espressione di un'epoca, di un costume, di un paese, e dare a questi aspetti — che sono mulevoli — il valore e l'importanza che a ciò che è accessorio si deve; dall'altro, individuare ciò che nella famiglia è essenziale e in forza del quale la famiglia ha un ruolo insostituibile, nonostante il passar dei secoli e le trasformazioni del costume: essere la comunità dove l'uomo si personalizza e allo stesso tempo si socializza, per i rapporti che intercorrono fra i coniugi, e fra i genitori e i figli, in modo completo e interdipendente; ed essere — nella sua struttura unitaria — mediatrice tra le persone che la compongono e la società nella quale vive.

Ora, pure in mezzo ad idee contrastanti, questo « essenziale » è vivo nella coscienza dei cittadini italiani; il pericolo sta nell'esatta valutazione e collocazione dell'accessorio, o nel tentativo di misconoscere o di minare, attraverso alcune norme, questa parte essenziale.

Ecco perché credo che la legislazione debba tener conto e salvaguardare l'essenziale, abbandonando come « scoria » il resto; ché, a lungo andare, la scoria rischia di soffocare la vitalità dell'essenziale.

Mi scuso se mi soffermerò su quella che è stata definita poco fa in aula « la filosofia » della famiglia e del matrimonio; ma è necessario parlare anche di questa, se vogliamo seriamente poi giudicare le situazioni che nella famiglia si possono presentare.

Ma salvare l'essenziale, cioè i rapporti dei coniugi tra loro (ecco dove si inserisce il discorso sul divorzio) e tra genitori e figli, significa conservare, così come è, l'attuale legislazione? Decisamente no. Perché non è pensabile che si salvi una comunità codificando la dispari dignità delle persone all'interno della comunità stessa. E questa disparità nella nostra legislazione, che è frutto di

una cultura e di un costume sociale ormai superati, esiste diffusamente. Dico subito che pari dignità non significa misconoscere diversità di funzioni: nessuna vera disuguaglianza di diritti e doveri può derivare dalla necessaria coordinazione delle funzioni che spettano a diverse persone che operano in seno allo stesso organismo. L'uguaglianza esige piuttosto che a nessuno si attribuisca, nell'organismo, una posizione incompatibile con la sua dignità e libertà. E questo discorso vale per tutti: coniugi, genitori e figli.

Ripeto qui ciò che più volte ho detto: la riforma si impone. Ma oggi, più che assumere posizioni specifiche sui singoli argomenti (non sono qui in discussione i vari articoli di un disegno o di una proposta di legge), mi pare si debba chiarire se si vuol seguire, quando si vuol compiere un'opera di riforma, una concezione della famiglia fondata su criteri individualisti, oppure su criteri personalisti e perciò comunitari. E mi spiego: o il rapporto tra i coniugi è quello di individui che nel loro incontrarsi soddisfano le proprie esigenze; ed il matrimonio è allora un fatto privato e, al limite, può anche non interessare il politico. Oppure il matrimonio è la prima naturale espressione di relazione tra due persone — l'uomo e la donna — da cui ha origine una comunità, la famiglia, che nel matrimonio ha il suo atto costitutivo, e ha poi, in quanto società, leggi proprie; e allora lo Stato deve intervenire per rispettare e tutelare sia il matrimonio sia la famiglia.

È indubbio che i nostri costituenti fecero la loro scelta: quella personalistica e comunitaria; e per questo ha senso l'articolo 29 della Costituzione, che parla di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, e nello stesso tempo di unità della famiglia.

La nostra legislazione attuale, non rispettando l'uguaglianza, minaccia, anche se ne sanziona giuridicamente le forme, la reale unità; ma lasciare al libero gioco di volontà individuali le sorti della famiglia, in nome di un malinteso rispetto dell'autonomia dei coniugi, significa misconoscere alla famiglia il carattere suo peculiare di « società naturale », « una » di organizzazione e di indirizzo.

Quando si è costituita una comunità, e di questa comunità lo Stato riconosca i diritti, perciò stesso lo Stato non può rimanere estraneo al fatto che qualcuno ne minacci l'esistenza, o la esplicazione dei diritti di essa, o delle persone che la compongono. Certo, la forza coesiva della comunità familiare, come ogni valore morale, non si crea con la

legge; ma questi valori, che lo Stato riconosce come tali, devono essere tutelati dalla legge, che pure ha anche un valore positivo e non solo postumo ai fatti e di essi coercitivo. Chi segue i numerosi dibattiti che in molte sedi si fanno sui problemi che, direttamente e non, sono riferibili al diritto di famiglia, e pensa anche ad alcune iniziative parlamentari, si rende conto che i criteri di giudizio non sono univoci. Si prospettano soluzioni isolate, talvolta contrastanti tra di loro, del grosso problema che è la moderna sistemazione giuridica della famiglia italiana.

Mi rendo conto che voler risolvere il problema in tutti i suoi aspetti (come sarebbe in linea di principio l'ottimo) significa non fare nulla; e il criterio di avviare a soluzione i « problemi maturi », parziali dell'intero, può essere un criterio che in sede politica ha il suo valore; ma a una condizione: che si segua uno dei due indirizzi: o individualistico o personalistico. Seguire ora l'uno ora l'altro nell'intento di accontentare i sostenitori dell'uno o dell'altro significa di fatto scontentare tutti, ma soprattutto significa dar luogo a una serie di norme giuridiche che, per essere in contrasto tra di loro, sono di fatto dannose alla famiglia. In questo, come in altri ambiti, gli interventi politici possono essere graduati nel tempo e settoriali — se così esige la realtà sociale nella quale si opera — purché la unità si ricomponga nella coerenza di ciascun atto politico ai criteri ispiratori della Carta costituzionale.

Ripeto che, per quanto riguarda il matrimonio e la famiglia, la nostra Costituzione ha operato la sua scelta: quella personalistica e comunitaria, del resto la sola scelta possibile in una Carta costituzionale che tutta si incentra sul riconoscimento del valore della persona, soggetto e fine di ogni azione sociale; il divorzio è invece la logica conseguenza di una concezione individualistica della famiglia. Per avere conferma della scelta operata dai costituenti basta del resto rileggere gli atti dell'ampio dibattito che su questo argomento si svolse in sede di Assemblea Costituente. Noi non possiamo ignorare questa scelta; e se la legge, qualunque legge, oltre ad essere specchio del costume deve avere anche un valore formativo delle coscienze dei cittadini, ciò può essere solo sulle linee indicate dalla Costituzione.

E allora viene spontaneo chiedersi: riteniamo che introdurre nel nostro paese il divorzio, « piccolo » o « grande » che sia (la definizione di « piccolo » non piace all'onorevole Fortuna ma è ormai entrata nell'uso co-

mune), significhi valorizzare la comunità familiare e insieme i valori permanenti della persona che lo Stato, a norma di Costituzione, deve tutelare e di cui deve facilitare lo sviluppo? O non significa piuttosto ridurre i problemi sociali a problemi individuali, seguendo proprio quel criterio individualistico che la nostra Costituzione ha rifiutato?

Scindendo il rapporto persona-comunità familiare, e dando l'assoluta preminenza a una serie di casi, certamente degni di ogni attenzione, ma individuali, non si rischia di dimenticare ciò che la comunità familiare è in sé, e ciò che di positivo rappresenta in tutta la società?

Questi interrogativi valgono anche per la proposta parlamentare di parziale introduzione del divorzio nel nostro paese, perché non è possibile ridurre ad una casistica, sia pure di fatti particolarmente pietosi, il grosso problema della possibilità di sciogliere il vincolo matrimoniale: l'indissolubilità o la si ammette o la si rifiuta; non è questione di più o meno, ma di essere o non essere. Affrontare il problema in parte non solo non lo sminuisce, ma quasi ne offende l'importanza e la delicatezza. Il quesito è dunque, a mio parere, divorzio sì o no, senza aggettivi di « grande » o « piccolo » che per altro, se veri nell'intenzione, sarebbero nella pratica nullificati.

Non sarebbe necessario che io ripetessi qui (ma voglio dirlo, perché da talune parti ci si accusa di rifiutare la discussione sull'argomento) che per un cattolico il sacramento del matrimonio, elevando all'ordine soprannaturale cristiano l'unione stabile e perpetua dell'uomo e della donna, per ciò stesso giudica l'indissolubilità come perfezione della unità. Il Concilio Vaticano II, che ha responsabilmente affrontato questo come tutti i problemi che interessano gli uomini, ha ribadito, nelle sue conclusioni, la dottrina della Chiesa sull'indissolubilità del matrimonio: « La mutua donazione di due persone, come pure il bene dei figli, esigono la piena fedeltà dei coniugi e ne reclamano l'indissolubile unità ». E allora: « L'amore ratificato da un impegno, e più di tutto sancito da un sacramento di Cristo, è indissolubilmente fedele nella prospera e cattiva sorte, sul piano del corpo e dello spirito, e di conseguenza è alieno da ogni adulterio e divorzio ». Non si ha una visione solo idilliaca della famiglia; si sa che vi sono anche situazioni di « cattiva sorte »; nonostante questo, però, si rifiuta il divorzio.

Per un cattolico, dunque, nonostante affermazioni che peccano di superficialità, oggi come ieri l'indissolubilità del matrimonio è parte indiscussa del suo credo religioso, e tale rimane per lui anche nei casi in cui la società civile contempla la possibilità del divorzio.

È anche vero che la Chiesa non chiede ad un cattolico che fa politica di apprestare ed usare strumenti politici per imporre la sua dottrina (« essa non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall'autorità civile » è ancora detto nei decreti del Concilio) giacché l'atto di fede è espressione di una scelta interiore e un atto di libera adesione a quella dottrina.

Certo, ogni politico serio ispira la sua azione ad una specifica ideologia che la caratterizza; il marxista all'ideologia marxista, il liberale all'ideologia liberale. Ora è vero che il cristianesimo, essendo una religione, e perciò trascendente la realtà, non è un'ideologia. Tuttavia, poiché esso illumina il significato della vita umana e il suo essere nella storia, per ciò stesso offre criteri di giudizio per la interpretazione della realtà storica.

E mentre di per sé i principi cristiani non determinano univoche interpretazioni della realtà, quando si tratta della persona umana, della sua dignità, della sua libertà, della sua vita di relazione, che sono elementi intrinseci dei principi stessi, il politico cattolico non può da essi prescindere: ecco perché tiene conto di ciò che pensa la Chiesa del matrimonio e della famiglia. Ma egli, quando si oppone al divorzio, non lo fa, in sede politica, per « difendere », come si dice da taluno, la sacralità del matrimonio (che la Chiesa con ben altri mezzi difende), ma perché ritiene che l'indissolubilità sia il miglior bene per il matrimonio, la famiglia e la società intera, ispirandosi alla concezione personalistica-comunitaria di cui sopra ho parlato e che la Costituzione ha scelto.

Non solo; noi siamo in Italia. Non voglio, a questo punto, trincerarmi dietro al fatto che il regime concordatario, riconoscendo al matrimonio religioso-cattolico la validità civile ne riconosce la indissolubilità, per dire che il problema è chiuso. So che il problema della costituzionalità o meno di una eventuale legge che preveda lo scioglimento del matrimonio è problema controverso. Il Concordato però, recepito nella Carta costituzionale, è un fatto dal quale non solo non si può prescindere, ma col quale deve confrontarsi chiunque voglia introdurre il divorzio in Italia: e non a caso qualcuno propone la revisione del

Concordato tra Stato e Chiesa come premessa ad un discorso sul divorzio che abbia possibilità di soluzione.

Ma credo che la discussione tra coloro che sostengono il divorzio e coloro che gli si oppongono, indipendentemente dalle convinzioni religiose di ciascuno, debba vertere sul giudizio che di esso si dà: se sia o no il migliore bene per le persone, per le famiglie e per la intera società italiana.

Si ritiene davvero che la cultura, il costume, l'assetto sociale ed economico del nostro paese, pur modificati e in via di trasformazione, siano tali da suggerirlo come « bene » ?

Anche a un osservatore superficiale non sfugge quanto il senso della famiglia sia radicato nel nostro paese. Ogni popolo ha la sua eticità; la nostra, pur trovando origine e conferma in una confessione religiosa, è patrimonio comune anche di tanti che questa fede religiosa non professano; e l'insegnamento cattolico sul matrimonio e la famiglia non si identifica, è bene ripeterlo, con le norme legislative vigenti: la politica e la cultura che hanno generato il nostro codice sono estranee a quei principi. La concezione cristiana secondo cui i coniugi sono entrambi ministri del sacramento e veicoli quindi della grazia, basta da sola a smentirlo; e indubbiamente paragonare l'unione tra l'uomo e la donna all'unione tra Cristo e la Chiesa conferisce al matrimonio dignità tale che supera ogni altra concezione che in sede religiosa e profana se ne abbia.

Si deve piuttosto dire che l'impronta di questo aspetto della dottrina cattolica sulla uguaglianza tra i coniugi e la dignità del matrimonio è quella che nel nostro paese ha influito come una componente importante del positivo culto dei valori morali che nella famiglia hanno sede, e che in Italia una parte vastissima di cittadini, indipendentemente dal suo credo religioso o politico, ha.

Perché la eticità, che è frutto in gran parte di una tradizione religiosa comune, è parte costitutiva dell'anima di un popolo. In Italia la tradizione è cattolica: ma essa non può considerarsi solo come termine di opinione, è tutt'uno con la coscienza civile degli italiani. È un dato di fatto che può piacere o no, ma è oggettivamente così; lo riconoscono anche molti che a questa constatazione premettono un rammaricato « purtroppo ». E di questa eticità, che anima la vita individuale e sociale, si esprime nel costume, è insomma la concreta realtà italiana, non può non tenere conto un politico responsabile, cattolico o non, nel proporre la legislazione che è allo

stesso tempo interprete e guida di questa realtà. E se il politico cattolico trova conferma alle sue idee sulla famiglia nel giudizio positivo che di esse dà la grande maggioranza degli italiani, non è giusto rivolgergli l'accusa di volere imporre alla società italiana un valore religioso con strumenti politici. Consentitemi di dire che 30 mila adesioni al progetto di legge sul divorzio su oltre 50 milioni di cittadini non sono poi una cosa straordinaria, e che di fronte a queste potrebbero esserne presentate, se si volesse, moltissime altre che si esprimano in senso contrario.

Poiché l'indissolubilità del matrimonio ha i suoi più convinti assertori nei ceti popolari (i dati forniti dall'onorevole Fortuna poco fa confermano questa mia affermazione, né vale l'eccezione per le casalinghe, considerando che casalinghe sono anche tutte le donne che si astengono dal lavoro perché non hanno bisogno di guadagnare) e i fautori del divorzio si annoverano piuttosto in ambienti di media e alta borghesia (così come altre indagini e referendum sull'argomento asseriscono), dobbiamo concludere che il politico cattolico, quando difende l'indissolubilità del matrimonio nell'ordinamento giuridico italiano, interpreta ancora oggi, al di sopra degli schieramenti politici, la reale volontà della maggioranza degli italiani, che, nel rispetto dei valori personali, nella difesa dell'unità della famiglia, trovano uno degli elementi della loro forza morale. (*Applausi al centro*).

Per questo il problema non si risolve solo nella ricerca di maggioranze parlamentari, che sono sì individuabili, ma che non si possono identificare, nelle loro volontà di vertice, col giudizio che i rispettivi elettori danno sul divorzio.

Credo che non tutti quelli che votano socialista la pensino come l'onorevole Fortuna, e probabilmente non tutti coloro che votano per la democrazia cristiana pensano come me. Ecco perché non ritengo che eventuali maggioranze parlamentari siano esattamente rispettose della volontà della maggioranza degli italiani.

E vorrei dire un'altra cosa. Quei dieci progetti di legge sul divorzio presentati al Parlamento dall'unità d'Italia ad oggi, ai quali l'onorevole Fortuna ha accennato, non è vero che tutti siano stati insabbiati: la trattazione di alcuni fu sospesa in Parlamento in seguito all'azione di molte centinaia di migliaia di donne italiane, che allora non avevano l'arma del voto e che esprimevano mediante petizioni la loro protesta contro la istituzione del divorzio. Chissà che le donne italiane,

che in quelle adesioni arrivate all'onorevole Fortuna sono l'assoluta minoranza (8 mila donne contro 22 mila uomini), non siano ancora oggi le sostenitrici più accanite di una posizione tendente a conservare nella legislazione italiana la indissolubilità del matrimonio? Oggi le donne italiane hanno strumenti che la democrazia consente loro di usare, e questi strumenti useranno, se sarà necessario, al momento opportuno.

Per questa serie di motivi non sono d'accordo con chi, nel giudicare l'ufficioso disegno di legge del ministro Reale per introdurre modifiche al diritto di famiglia, ne rileva l'incompletezza, perché in esso il problema del divorzio — piccolo o non — non è stato affrontato. Io credo infatti che l'opinione pubblica italiana, se è sensibile ai dibattiti che intorno ad esso si svolgono, non ne reclama l'introduzione in Italia con l'urgenza con cui invece richiede una normativa giuridica basata sul principio di uguaglianza morale e pari dignità tra i coniugi, essenziale salvaguardia dell'unità familiare, e insieme una politica economica che della famiglia consenta l'esistenza e lo sviluppo, una politica urbanistica, sanitaria, assistenziale, scolastica, a servizio della famiglia e rispondente ai suoi bisogni più veri.

Penso dunque che ella, signor ministro, quali che siano le sue personali convinzioni in merito, non proponendo nel suo ufficioso disegno di legge l'istituto del divorzio, debba giudicarsi non già « timoroso » o « costretto da innaturali alleanze politiche » come qualcuno ha detto, ma piuttosto un politico rispettosamente attento alla concreta realtà italiana. (*Applausi al centro*).

Su un altro argomento vorrei ora richiamare l'attenzione del ministro, come ho già fatto in sede di Commissione giustizia nel dicembre ultimo scorso. In Italia, l'amministrazione della giustizia è particolarmente carente, per istituti e per metodi, nel settore di prevenzione, sorveglianza, intervento e rieducazione dei minori. La magistratura per questo specializzata è numericamente insufficiente; e non sempre i tribunali per minori, a causa della loro distribuzione territoriale e della loro composizione, sono in grado di intervenire efficacemente nell'ambito della delinquenza minorile che esige particolare delicatezza e specifica competenza.

Dalla data di istituzione del tribunale per i minori (1934) ad oggi si è così trasformata la vita del nostro paese e tanti progressi hanno fatto la medicina, la psicologia, la pedagogia e l'assistenza sociale, che continuare a

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

far vivere il tribunale per i minori con i criteri di allora non è più possibile: penso alla composizione del collegio giudicante e in particolare alla qualifica dei giudici non togati; e penso anche ai metodi che tutti i giudici debbono usare nel trattare con i minori e per i quali le scienze moderne possono offrire un contributo molto più decisivo che non la semplice attitudine o la guida dell' intuito.

La vastità dei problemi attribuiti per competenza al tribunale per i minori suggerirebbe la necessità di crearne sezioni specializzate presso tutti i tribunali, a meno che non si voglia porre allo studio l'istituzione di un organo giurisdizionale nuovo per il nostro ordinamento: è il tribunale della famiglia, della cui istituzione, come ella ricorda, hanno parlato in Commissione, mentre si discuteva il bilancio, l'onorevole Bosisio e l'onorevole Migliori. Nella legislazione vigente sono previsti molti interventi dell'autorità giudiziaria che incidono, direttamente o indirettamente, sulla vita e sulla struttura della famiglia, sia in fase di contenzioso, sia in fase di giurisdizione volontaria (provvedimenti sia per il caso di condotta del genitore pregiudizievole per il figlio che in quello di condotta cattiva del figlio minore; provvedimenti in materia di affiliazione e di adozione; provvedimenti in sede di separazione tra i coniugi; provvedimenti patrimoniali nell'ambito della famiglia). Allo stato attuale, questi ed altri provvedimenti sono promiscuamente adottati, secondo le attribuzioni di competenza, sia dalla corte di appello, sia dal tribunale per i minori, sia dai tribunali ordinari sia dal pretore; e ciò porta a un frammentarismo di interventi che impedisce di valutare questioni che, anche se diverse, sono tra loro connesse perché si riferiscono a quell'« uno » che è e deve rimanere la famiglia.

Il magistrato ordinario, poi, pur ricco di dottrina e di sensibilità umana, ma non sempre e non altrettanto preparato in psicologia, in pedagogia, in sociologia, oberato di lavoro civile e penale, privo di adeguati mezzi di indagine, difficilmente riuscirà a incidere sulle cause di disaccordo familiare e ne registrerà piuttosto la rottura avvenuta, traendone le conseguenze giuridicamente logiche, ma non sempre adeguate ai bisogni reali della famiglia e dei minori.

Non si tratta di istituzionalizzare un intervento dello Stato — e per esso del giudice — nella vita intima della famiglia che, si dice, e a ragione, non può impunemente accettare interventi estranei; si tratta piuttosto di ac-

centrare compiti di intervento nell'ambito della famiglia che già il nostro ordinamento riconosce al giudice ordinario, e che sarebbero meglio svolti da un giudice specializzato, fornito di adeguati strumenti di indagine, e che interverrebbe solo nei casi in cui la vita della famiglia non è più né ordinata né serena, e i cui conflitti (già sorti) devono essere per i singoli e per la società risolti con un'opera di componimento degli interessi contrapposti e di conciliazione prima, e, ove questo non fosse proprio possibile, con provvedimenti meditati a tutela non di un singolo, ma di tutti i membri della comunità familiare e soprattutto dei minori.

Si tratterebbe in fondo di istituire una di quelle « sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura » di cui parla l'articolo 102 della Costituzione repubblicana. Del resto l'istituzione del tribunale della famiglia non sarebbe che la naturale evoluzione dei principi che portarono, come è noto, nel 1934 alla istituzione anche in Italia, per adeguarsi a un movimento internazionale universalmente accettato, del tribunale per minorenni in considerazione del fatto che la particolare condizione biopsicologica del minore e il preminente interesse sociale per una sana evoluzione della gioventù implicano una competenza altamente specializzata, e cioè l'intervento di magistrati particolarmente sensibilizzati ai problemi minorili, e dotati di una approfondita cultura in proposito.

Questa affermazione legislativa doveva costituire un primo passo verso una più organica regolamentazione dell'intervento giudiziario in tutte le situazioni che comunque coinvolgessero, in maniera diretta o indiretta, gli interessi particolari dell'età evolutiva. Invece è perdurata una situazione di estrema frammentarietà e contraddittorietà negli interventi giudiziari che comunque interessano il minore, che non può essere considerato fuori del contesto familiare in cui egli è o deve essere inserito. Ecco perché è indispensabile che il tribunale per i minori ampli la sua sfera di competenza abbracciando tutta la gamma di questioni attinenti alla vita e alla struttura della famiglia, o meglio che si trasformi nel tribunale della famiglia che, fuori di ogni formalismo giuridico, rappresenti uno strumento sensibile, agevole e pronto per la risoluzione dei problemi che la famiglia non sa risolvere da sola, e a salvaguardia della sua capacità funzionale e della sua unità.

L'estrema delicatezza dei rapporti familiari, le profonde ripercussioni delle loro ano-

malie impongono il ricorso a una metodologia di intervento ben lontana dagli schemi tradizionali della procedura contenziosa civilistica. Il tribunale della famiglia dovrebbe essere composto non solo da giudici togati, ma anche da cittadini che diano un particolare apporto di esperienza e di specializzazione scientifica nelle materie metagiuridiche che interessano il settore: per esempio un sociologo, un pedagogista, un sacerdote della religione alla quale i cittadini appartengono; non dovrebbero mancare sia tra i giudici togati che tra i cittadini alcune donne che hanno per questi problemi particolare sensibilità.

Il tribunale della famiglia, quando il suo intervento sia stato sollecitato, dovrebbe avere poteri di iniziativa e di indagine e strumenti adeguati per influire sulla loro benefica evoluzione (servizio sociale); dovrebbe avere possibilità di seguire lo sviluppo delle situazioni familiari che è chiamato a giudicare, dovrebbe avere norme processuali estremamente semplici ed emettere provvedimenti sempre modificabili. Così il tribunale della famiglia potrebbe essere posto dallo Stato a servizio e a tutela delle famiglie italiane aiutandole a ritrovare l'armonia fra tutti i loro membri e rinsaldando l'unità familiare.

A lei, signor ministro, che si è dimostrato particolarmente sensibile ai problemi del diritto familiare, vorrei rivolgere l'invito a voler preparare, oltre a norme giuridiche moderne e rispettose delle reali aspirazioni dei cittadini italiani, attraverso un serio e attento studio, gli strumenti più idonei per la loro applicazione, quale potrebbe essere il tribunale della famiglia.

La prego, signor ministro, di accettare questo mio modestissimo e parziale intervento di oggi come ho voluto farlo; cioè in spirito di collaborazione alla sua opera non facile e tanto importante per la crescita civile della comunità italiana. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

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

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

**REGGIANI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, intendo ritardare di pochissimo tempo la conclusione dei lavori e perciò mi sottraggo subito alla tentazione di affrontare un argomento sul quale oggi si esercitano — forse talora con eccesso di carica emotiva — l'indagine e la critica di tanta par-

te della opinione pubblica: quest'argomento è l'asserita crisi della giustizia.

E molto modestamente mi permetto di osservare che forse hanno ragione coloro i quali negano che lo stato di disagio (che indubbiamente in una certa misura affligge la funzione giurisdizionale) sia dovuto a ragioni di fondo, remote e complesse a tal punto da rendere impossibile una serie di interventi efficaci ed immediati.

Si è affermato da più parti, e con insistenza, che il fenomeno dell'accumularsi delle cause, della insufficienza numerica dei magistrati e dei cancellieri, della inadeguatezza dei posti a disposizione degli operatori del diritto, della conseguente durata — spesso esasperante — dei giudizi, per quanto fenomeno grave in sé, abbia minore importanza di quella che viene chiamata la carenza costituzionale della funzione giudiziaria. Si è detto in proposito che è mancata a questo Governo, come ai precedenti, una politica della giustizia, con il conseguente propagarsi in uno stato di disordine, di confusione e di incertezza del diritto.

Che questo stato di cose sia in parte riscontrabile nella realtà può essere anche vero; che una parte rilevante della nostra legislazione non sia stata ancora adeguata ad alcune norme fondamentali della Costituzione è fuori di ogni dubbio; che l'inflazione delle leggi e la loro mancanza di organicità renda assai difficile, non solo al cittadino ma agli stessi uomini di legge, un orientamento rapido e sicuro, è un dato che nessuno contesta. A ciò si è aggiunta, specie negli ultimi tempi, una condizione di disagio serpeggiante nell'interno della stessa benemerita categoria dei magistrati, con conseguenze che non vanno trattate in questa sede ma che anche ieri hanno trovato, ad esempio, riscontro nel clamoroso ed allarmante episodio verificatosi nel processo che si celebra a Milano a carico di tre studenti del liceo « Parini », del loro preside e della stampatrice del giornale.

Tuttavia, di fronte a questo quadro sommaro e certo insoddisfacente, noi non possiamo dimenticare che rilievi critici anche accesi e talora drammatici sul funzionamento della giustizia in Italia non sono mai mancati e che sarebbe oggi assai dannoso inseguire con precipitazione il traguardo di un rinnovamento immediato e radicale, perdendo di vista i molti, ragionevoli ed efficaci rimedi parziali che nel frattempo possono essere adottati.

Nel quadro delle preannunciate grandi riforme mi pare che si possa ben dire che il

Governo, e per esso l'onorevole ministro di grazia e giustizia, abbia mantenuto gli impegni che erano stati assunti. È stato presentato il disegno di legge relativo al codice di procedura penale, che si trova ora davanti alla Camera in attesa di essere esaminato. È stato redatto il disegno di legge relativo alla riforma del diritto di famiglia, che attende di essere presentato per la discussione assieme alla proposta di legge della onorevole Maria Pia Dal Canton relativa all'istituto dell'adozione speciale. È in corso uno studio approfondito per la riforma del codice di procedura civile sulla scorta di abbondantissimi dati raccolti con l'invio del questionario fatto recapitare dall'onorevole ministro ai consigli dell'ordine, alla Corte di cassazione, alle corti di appello, al consiglio forense, al C.N.E.L. e ai sindacati. Sta per entrare nella sua fase conclusiva il disegno di legge relativo all'ordinamento penitenziario, il quale, tra le molte ed opportune innovazioni, contempla anche una più efficace e numerosa presenza di assistenti sociali, con vantaggio evidente dell'assistenza e della rieducazione dei carcerati.

Non altrettanto può dirsi, invece, per la formulazione del disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e di quello relativo alla composizione del Consiglio superiore della magistratura, nel caso, per quest'ultimo, in cui non si ritenesse opportuna la scelta di una delle numerose proposte di legge presentate. Si tratta di due settori di estrema importanza e al tempo stesso di estrema delicatezza, il primo dei quali — mentre la legge Breganze affronta e risolve il problema più urgente delle modalità per la nomina a magistrato di appello — non si può sottrarre al collegamento con la riforma del codice di procedura penale, specie per quanto attiene alla figura del pubblico ministero; il secondo non è certo facilitato nella sua risoluzione dal perdurante dissenso che divide tanti e così autorevoli membri dello stesso corpo giudiziario.

Anche a prescindere quindi dal ritardo con cui alcuni provvedimenti, come quello relativo al regime delle locazioni, vengono varati (e che del resto non riguardano esclusivamente il dicastero di grazia e giustizia), sembra azzardato affermare che tutto si sia svolto e si svolga all'insegna della lentezza, dimenticando così l'ampiezza dei problemi e la loro complessità e quantità. Tuttavia, in attesa delle grandi riforme, è certamente possibile rendere più celere la definizione delle cause, tanto civili quanto penali, e provvedere, non squilibrando il sistema, all'adozione

di misure suscettibili di immediati benefici effetti.

È stata prospettata, quanto ai giudizi civili di primo grado, l'abolizione del giudice collegiale e l'istituzione del giudice unico. Ciò consentirebbe, secondo i fautori di tale riforma, lo snellimento del processo, sottraendone la procedura a molti vincoli formali, e la possibilità di un più razionale impiego dei magistrati disponibili. Nel quadro di questo indirizzo si è profilata altresì la tendenza alla creazione del giudice di pace, del giudice popolare, lasciando al giudice collegiale la competenza per i giudizi civili di valore superiore alle 300 mila lire.

Sono problemi molteplici quelli che si profilano e si intersecano con l'istituzione di tale tipo di giudizio e quasi tutti di non facile soluzione. Essi troveranno senza dubbio nel prossimo futuro una soddisfacente sistemazione ma, nel frattempo, un notevole sollievo al denunciato fenomeno della lentezza nella definizione delle controversie avrebbe potuto ottenersi mediante la redistribuzione per valore e materia della giurisdizione ordinaria.

È noto come la svalutazione della moneta abbia influito sulla competenza per valore dell'autorità giudiziaria ordinaria riducendo al minimo le cause affidate ai conciliatori e provocando l'aumento delle cause di competenza del tribunale. Basti pensare, ad esempio che le cause di competenza del tribunale corrispondevano al 12 per cento circa del totale dei procedimenti iniziati nel 1940 e salivano invece al 33 per cento di quelli iniziati nel 1960.

Il 10 dicembre 1964, se non erro, l'onorevole ministro guardasigilli proponeva al Senato un disegno di legge che elevava la competenza per valore dei conciliatori a lire 100 mila e quella dei pretori a un milione. Le sue vicissitudini sono note: basterà solo dire come sia auspicabile che questo provvedimento divenga al più presto una concreta realizzazione. Da esso non potrà derivare alcun danno all'andamento del lavoro delle preture sia perché in tal modo si ristabilirà la proporzione nel carico tra preture e tribunali, sia perché sarà più facile e conveniente utilizzare nelle prime i nuovi magistrati, rendendo disponibili per i secondi i giudici più anziani e sperimentati.

Per le stesse ragioni penso che dovrebbe essere aumentato anche il limite per l'applicazione della procedura del cosiddetto piccolo fallimento. E sarebbe anche assai opportuno che in questo settore venisse attribuita alla competenza del tribunale la trattazione delle

impugnazioni proposte nelle cause di lavoro di competenza del pretore ora riservate alla cognizione della corte di appello in sede di sezione speciale del lavoro. L'abrogazione pura e semplice dell'articolo 450 del codice di procedura civile, che con l'abolizione del regime corporativo non ha più ragione di essere, dispenserebbe le corti dal doversi occupare di numerose controversie, importanti ma per lo più di facile definizione; controversie che ritardano il funzionamento delle corti stesse con grave danno dei lavoratori che attendono, anche per anni, il riconoscimento del loro diritto e che spesso, per bisogno, sono costretti ad ingiuste e talora mortificanti transazioni.

Altra esigenza che mi pare difficilmente contestabile è quella di una ragionevole responsabile riforma delle circoscrizioni giudiziarie che porti alla soppressione di molte preture e di alcuni tribunali veramente inutili con una migliore distribuzione e utilizzazione dei magistrati e dei funzionari nei vari uffici. È un'esigenza antica che già nel secolo scorso resistette a ogni intervento nonostante i tentativi di vari uomini di governo, primo fra tutti lo Zanardelli, e che il Governo dovrebbe non dimenticare tenendo conto che oggi, con i mezzi di trasporto che sono praticamente a disposizione di tutti, la sopravvivenza di certi uffici giudiziari è assolutamente ingiustificata e anacronistica.

Vi sono non poche preture che nel settore penale raggiungono a malapena un carico di non più di un centinaio di processi (compresi quelli contro autori ignoti) e, nel settore civile, un numero di controversie spesso inferiori alle venti o trenta. E tutto ciò mentre altri uffici consimili, nei grandi centri ed in altri a questi vicini, si trovano in stato di vero e propria inerzia per congestione.

Del resto su questo problema, scabroso se si vuole, ma certamente non arduo, è venuto l'esplicito ed autorevole ammonimento dello stesso presidente del Consiglio superiore della magistratura, ammonimento che merita di essere riportato: « È da tutti riconosciuto — egli diceva nel convegno tenutosi a Milano nel marzo dello scorso anno — che vi sono in Italia molte preture e molti tribunali inutili che andrebbero soppressi. Ma chi si azzarderebbe, non dico a farlo, ma a proporlo, quando si è lavorato quasi dieci anni per sopprimere un'ottantina di preture, ma per il loro ripristino sono state presentate in Parlamento ben quattro proposte di legge unitamente ad una ventina di altre proposte dirette a creare altrettanti tribunali ed altre volte a

portare a 26 le nostre 23 corti di appello? Pensare a soppressioni di uffici giudiziari — concludeva il vicepresidente del Consiglio superiore — è quindi fuor d'opera, quando si sa che ciò non è possibile per ovvie ragioni di ordine politico-sociale ».

È una constatazione amara che, lungi dall'indurci e dall'indurre il Governo ad una non commendevole rassegnazione, dovrebbe impegnare il senso di responsabilità di tutti coloro che sono interessati al miglioramento dell'attuale stato di cose.

Quanto ai nuovi codici, nei limiti imposti da questo breve intervento, dirò che in particolare per quanto attiene al codice penale sarebbe quanto mai opportuno riportare qui alcune preziose indicazioni che ho potuto cogliere nel discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario pronunciato dal procuratore generale della corte d'appello di Venezia.

Egli si riferiva al trattamento, che giustamente veniva definito umiliante, riservato con l'articolo 89 al vizio parziale di mente.

A chi nel momento in cui ha commesso il fatto era per infermità in istato di mente tale da scemare grandemente, senza escluderla, la capacità di intendere e di volere, la pena è diminuita in misura non superiore al terzo: quella stessa diminuzione che è prevista per le attenuanti generiche dell'articolo 62-bis, introdotte per ovviare all'inconveniente della eccessiva onerosità dei limiti minimi di pena stabiliti dalla legge e spesso applicati più per abitudine che per convinzione.

Eppure il seminfermo di mente è un imputato che mentre consumava il delitto non era in grado sicuramente di valutare appieno la sua condotta né, in gran parte, di astenersene.

Quanto all'articolo 587 che punisce l'omicida a causa d'onore con una pena inferiore a quella del furto pluriaggravato, non potrà che essere accolta con soddisfazione la proposta dell'onorevole ministro guardasigilli diretta all'abolizione di quella disposizione. Si tratta di una norma che non ha l'equivalente in nessun'altra legislazione e che veramente non fa onore alle nostre tradizioni giuridiche, sociali ed umane.

Altro caso che richiede l'urgente intervento del legislatore è quello che riguarda il furto pluriaggravato, così come previsto dall'articolo 625 con la triplicazione del minimo, già severo, di un anno di reclusione fissato per il furto con una sola aggravante.

Un minimo di tre anni di reclusione per molti, moltissimi fatti che costituiscono un

attentato, spesso trascurabile, all'ordine costituito ed alla pur doverosa tutela del patrimonio, rappresenta una pena assolutamente sproporzionata e giustifica gli sforzi che i giudici tanto spesso sono costretti a compiere per rimediare a questo inopportuno e sostanzialmente ingiusto stato di cose.

Né credo che, intervenendo subito con una norma che modifichi quella esistente, si venga meno a quelle esigenze di organicità che pur devono presiedere all'attesa riforma del codice penale.

Mi permetto infine di sottoporre all'attenzione dell'onorevole ministro di grazia e giustizia l'opportunità di allargare i limiti di applicazione di un istituto che potrebbe essere prezioso per la rieducazione del condannato e per il suo reinserimento nel contesto del tessuto sociale. Intendo parlare della liberazione condizionale.

Attualmente il condannato a pena detentiva che, durante il tempo di esecuzione della pena, abbia tenuto un comportamento tale da fare ritenere sicuro il suo ravvedimento, può essere ammesso alla liberazione condizionale se ha scontato almeno 30 mesi e comunque almeno la metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni. Se si tratta di recidiva, nei casi previsti dai capoversi dell'articolo 99, il condannato per essere ammesso alla liberazione condizionale deve avere scontato almeno quattro anni di pena e non meno di tre quarti della pena inflittagli. Il condannato all'ergastolo può essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia effettivamente scontato almeno ventotto anni di pena.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*.  
O venticinque, in determinati casi.

REGGIANI. Ci troviamo di fronte, come ognuno può constatare, a limiti troppo rigorosi, che circoscrivono l'ambito di applicazione di questo istituto fino a renderlo in buona parte inoperante. Ed è invece proprio alla liberazione condizionale che si dovrebbe far capo in larga misura mediante un adeguato potenziamento dell'ufficio del giudice di sorveglianza per ovviare da un lato ai minimi di pena, talora troppo elevati, previsti dal nostro codice e consentire dall'altro che la clemenza nei confronti del condannato non vada disgiunta da una responsabile valutazione dello sforzo da lui compiuto per redimersi.

A questo proposito, infine, mi permetto di osservare che il fondo di 300 milioni assegnato per l'assistenza a favore dei dimessi da-

gli istituti di prevenzione e di pena ed alle loro famiglie appare veramente e dolorosamente inadeguato. L'opera di alta solidarietà morale e civile che si prefigge la legge 23 maggio 1946, n. 491, meritava certamente uno sforzo più impegnato in sede di bilancio, perché sono note e ben tristi le difficoltà che incontrano le famiglie dei detenuti e i detenuti stessi quando, alla fine della pena, abbiano raggiunto l'agognato e quasi sempre per loro deludente traguardo della riottenuta libertà. È un settore, questo, in cui occorre veramente organizzare un'assistenza concreta, fraterna ed efficace, diretta soprattutto a circondare di comprensione e di affetto tanti fanciulli e tanti adolescenti i quali soffrono di un ingiusto stato di umiliazione e quasi sempre di penosa indigenza.

Sono, queste, alcune modeste osservazioni che non hanno la pretesa di essere nuove ma che, pur esulando in buona parte dal ben delimitato argomento del bilancio oggi in discussione, vorrebbero poter contribuire in qualche modo al nobile ed arduo compito di migliorare le condizioni in cui, oggi, si rende giustizia nel nostro paese. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. Sono così esauriti gli iscritti a parlare sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*.  
Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi limiterò a due questioni che sono state qui sollevate e in relazione alle quali ho fatto alcune interruzioni.

La prima è quella della pretesa incapacità nella quale noi ci troveremmo di reclutare magistrati, che costituirebbe la prova provata della assoluta sfiducia dei cittadini nella giustizia e soprattutto nella funzione del giudice. Sono stati anche indicati alcuni rimedi, in parte materiali, in parte spirituali. Io ho detto, interrompendo, che si esagera a parlare di questa incapacità di reclutamento, perché noi abbiamo fatto in questi anni — dal 1963 al 21 ottobre 1965, proprio con quel passo spedito, forse troppo spedito, che ho imposto al ritmo dei concorsi necessari per completare l'organico, secondato in questo dal Consiglio superiore — ben nove concorsi, mentre per il decimo, che avrà luogo in giugno, è in corso l'esame delle domande; un altro con-

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

corso, l'undecimo, si svolgerà probabilmente nel novembre di quest'anno. Quali sono stati i risultati di questi concorsi? Nel primo, per 130 posti, abbiamo avuto 190 idonei: non ne abbiamo potuti prendere più di 143, con l'aumento del decimo; nel secondo, che è quello andato peggio, su 110 posti a disposizione vi sono stati 75 idonei; nel terzo, che era per 200 posti, abbiamo avuto 186 idonei; nel quarto, che era per 200 posti, abbiamo avuto 205 idonei; nel quinto, che era per 176 posti, abbiamo avuto 109 idonei; nel sesto, che era per 254 posti, abbiamo avuto 203 ammissioni agli orali, che non sono stati ancora completati; nel settimo, su 200 posti a disposizione, abbiamo avuto 149 ammissioni agli orali e nell'ultimo di cui vi posso dare i dati (l'altro non si è svolto ancora), su 200 posti a disposizione, abbiamo avuto la presenza a tutte le prove scritte di 587 candidati, che rappresentano un numero superiore a tutti quelli che hanno sostenuto le prove scritte nelle precedenti occasioni.

Quindi, non è che possiamo essere arcisodisfatti, però non si può assolutamente parlare di un rifiuto delle nuove leve alla carriera giudiziaria. E tanto questo è un elemento positivo, che noi saremo, come ho avuto già varie volte occasione di dire anche in Commissione, discutendo il bilancio, proprio per la prima volta, in quest'anno, in condizioni di colmare buona parte del vuoto che abbiamo nell'organico nuovo oltre che nell'organico vecchio.

Questo è quindi un settore nel quale con molta pazienza stiamo raggiungendo positivi risultati; comunque è un settore per il quale non possiamo strapparci i capelli, perché veramente non esiste, almeno nelle dimensioni in cui è stata denunciata, questa assoluta incapacità dello Stato di attingere fiducia in coloro che dovrebbero dedicarsi ad amministrare la giustizia.

La seconda interruzione che io ho fatto riguarda un argomento piuttosto scottante, quello di cui hanno parlato tutti, come io, del resto, prevedevo: l'argomento della *Zanzara*. Qui abbiamo sentito le voci più disparate; abbiamo sentito affermare nientemeno dall'onorevole Manco, che tuttavia riferiva quello che aveva letto su un giornale che non nominava, che il presidente del tribunale di Milano si comporta in un certo modo o si stava comportando in un certo modo perché si voleva procurare il merito necessario per diventare presidente dell'Associazione dei magistrati. Dall'altra parte abbiamo sentito

quello che l'onorevole Gullo ha detto a proposito del pubblico ministero. E allora voi vi andate lagnando della sfiducia che la magistratura riscuoterebbe nel paese, del ludibrio al quale essa verrebbe sottoposta, proprio nel momento in cui bersagliate le due parti, se così si può dire, le due parti pubbliche che sono state in competizione, sono state a confronto nel processo di Milano e le sottoponetevi a questo po' po' di critiche (chiamiamole critiche per usare una parola molto attenuata e molto sfumata) che abbiamo avuto non la fortuna, ma la sfortuna di udire in questa sede.

Io devo completare e ripetere ciò che ho detto a proposito di questo episodio. Ho dichiarato (l'ho fatto alla stampa, ma la cosa è stata percepita da tutti, compreso il collega dell'opposizione che poco fa me ne ha dato merito) di non poter esprimere opinioni, né dare notizia circa l'azione condotta dal mio Ministero nei limiti dei suoi poteri, né completare gli accertamenti necessari alla vigilia del dibattimento o mentre esso era in corso.

Credevo fermamente (lo credevo prima del discorso dell'onorevole Gullo) che la doverosa correttezza di tale atteggiamento da parte del Ministero della giustizia non fosse stata contestata da alcuno. Infatti nessuno, da nessuna parte, l'aveva contestata. C'era stato solo qualche accenno; e quindi rispetto a questo accenno era mia intenzione dire qui che il ministro della giustizia non è un Buddha (come è stato da qualcuno gratuitamente e frettolosamente affermato), un Buddha cioè indifferente a tutto ciò che succede intorno a lui, ma che l'attività del ministro della giustizia ha limiti di contenuto, di discrezione e di tempo che non possono essere ignorati senza violare principi fondamentali dello Stato di diritto.

Ora devo aggiungere (e mi dispiace che non sia presente l'onorevole Gullo) di essere rimasto trasecolato nell'udire le cose che l'onorevole Gullo ha detto stasera; trasecolato perché vengono dall'onorevole Gullo, che è un giurista che stimo. Egli ha svolto una prima parte del suo ragionamento dicendo che le sole attribuzioni che il ministro della giustizia conserva oggi, le conserva violando la Costituzione, ché se la Costituzione fosse veramente applicata il ministro della giustizia se ne dovrebbe andare. Cioè ha detto che noi conserviamo un minimo di possibilità di intervento nell'attività della magistratura e questo lo possediamo violando la Costituzio-

ne. E, dopo aver fatto questa affermazione (che non è altro che una delle espressioni del motivo solito della propaganda della sua parte politica: quello della oppressione della magistratura da parte dell'esecutivo), mi ha rimproverato ripetutamente, come voi avete udito, di non essere intervenuto a condannare l'opinione e l'azione penale promossa dal procuratore della Repubblica di Milano.

Notate bene (e questa distinzione la percepirete meglio quando potrò rispondere alle interrogazioni) che l'onorevole Gullo non si è riferito ad episodi più o meno tollerabili che sono stati attribuiti nel corso della polemica a questo o a quel magistrato, ma si è riferito proprio al fatto della incriminazione: cioè il procuratore della Repubblica di Milano, in quanto ha iniziato un'azione penale (cioè che istituzionalmente gli compete, né mi interessa entrare nel merito) avrebbe dovuto essere condannato dal ministro della giustizia. Il che significa che oggi che abbiamo una sentenza di assoluzione non so se il ministro della giustizia debba essere elogiato perché il tribunale di Milano, andando in contrario avviso rispetto al pubblico ministero, ha assolto gli imputati.

Insomma, qui si vuol rendere nientemeno responsabile il ministro della giustizia di ciò che di bene e di ciò che di male può fare secondo le opinioni di ciascuno la magistratura nell'esercizio delle sue funzioni. E questo non sarebbe nulla: perché non si tratta tanto di rendere responsabile a posteriori, ma si vuole che il ministro della giustizia intervenga per impedire che gli organi giudiziari facciano una certa cosa che a noi non piace o per impedire che non ne facciamo una che a noi piace. Ora questa (mi dispiace per l'onorevole Gullo che è assente) è una vera aberrazione, questo è il capovolgimento di ogni principio di qualunque Stato che voglia essere fondato sul diritto e non sull'arbitrio.

Fatta questa precisazione, io devo dire soltanto questo: che spero di poter rispondere in modo esauriente — per tutta la parte di mia competenza — alle numerosissime interrogazioni che hanno investito tutti gli aspetti della questione della Zanzara (aspetti molteplici, come voi sapete), e sarò pronto a farlo alla ripresa dei lavori parlamentari.

Frattanto ho avuto anch'io, come avrete avuto certamente voi, notizia che gli imputati sono stati assolti da entrambe le impu-

tazioni, perché il fatto non costituisce reato, e che la proprietaria della tipografia è stata assolta dall'imputazione di pubblicazione oscena per non aver commesso il fatto: è stata condannata a 15 mila lire di ammenda per non aver depositato copia dello stampato alla procura della Repubblica.

AMATUCCI. È stata condannata la più innocente.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Non sarebbe la più innocente sotto il profilo dell'obbligo di depositare una copia di ogni pubblicazione.

*Una voce*. Adesso non giudicate la sentenza.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ho dato la notizia senza alcun commento; e spero che questa conclusione cui è pervenuto il tribunale di Milano consentirà di trattare tutti i problemi sollevati dalle interrogazioni, con la massima serenità, poiché trattasi di problemi che debbono essere affrontati serenamente e con senso di responsabilità da parte di tutti noi. (*Applausi a sinistra e al centro*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale congiunta sul bilancio dello Stato per il 1966 e sulle variazioni ai bilanci dello Stato e di amministrazioni autonome per il 1965, rinviando a domani le repliche dei relatori e del Governo.

#### Annuncio di interrogazioni e di una interpellanza.

BIGNARDI, *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 sabato 2 aprile 1966, alle 9:

##### 1. — *Svolgimento della proposta di legge:*

PAGLIARANI ed altri: Provvidenze a favore del piccolo credito turistico alle zone montane dell'Appennino centro-settentrionale (2551).

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

2. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 (*Approvato dal Senato*) (2811);

— *Relatori*: De Pascalis e Fabbri Francesco;

Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1965 (2902);

— *Relatore*: Isgrò.

3. — *Interrogazioni.*

4. — *Seguito della discussione delle mozioni Micheli (50), Cruciani (51), Ingrao (52), Anderlini (57), e di una interpellanza e di una interrogazione, sulla situazione economica umbra.*

5. — *Discussione del disegno di legge:*

Norme sui licenziamenti individuali (2452);

*e delle proposte di legge:*

SULOTTO ed altri: Regolamentazione del licenziamento (302);

SPAGNOLI ed altri: Modifica dell'articolo 2120 del Codice civile (1855);

— *Relatori*: Fortuna e Russo Spena, per la maggioranza; Cacciatore, di minoranza.

6. — *Seguito della discussione delle proposte di legge:*

FODERARO ed altri: Modifiche all'articolo 33 del testo unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, relativamente ai limiti di peso per i veicoli da trasporto (1772);

BIMA: Modifiche agli articoli 32 e 33 del Codice della strada (1840);

— *Relatori*: Cavallaro Francesco e Sainmartino.

7. — *Discussione del disegno di legge:*

Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore (707);

— *Relatore*: Fortuna.

8. — *Discussione delle proposte di legge:*

NATOLI ed altri: Disciplina dell'attività urbanistica (296);

GUARRA ed altri: Nuovo ordinamento dell'attività urbanistica (1665);

— *Relatore*: Degan.

9. — *Discussione delle proposte di legge:*

CRUCIANI ed altri: Concessione della pensione ai combattenti che abbiano raggiunto il sessantesimo anno di età (*Urgenza*) (28);

VILLA ed altri: Concessione agli ex combattenti che abbiano maturato il sessantesimo anno di età di una pensione per la vecchiaia (*Urgenza*) (47);

DUCAND DE LA PENNE ed altri: Assegno annuale agli ex combattenti della guerra 1915-18 (*Urgenza*) (161);

LENOCI e BOSSARI: Concessione di una pensione agli ex combattenti che abbiano maturato il sessantesimo anno di età (*Urgenza*) (226);

LUPIS ed altri: Concessione della pensione ai combattenti della guerra 1915-18 (*Urgenza*) (360);

BERLINGUER MARIO ed altri: Concessione di una pensione agli ex combattenti ed ai loro superstiti (*Urgenza*) (370);

COVELLI: Concessione di una pensione vitalizia agli ex combattenti (*Urgenza*) (558);

BOLDRINI ed altri: Concessione di pensione in favore degli ex combattenti (*Urgenza*) (717);

— *Relatore*: Zugno.

10. — *Discussione delle proposte di legge:*

LEONE RAFFAELE ed altri: Concessione di assegno vitalizio ai mutilati e invalidi civili (*Urgenza*) (157);

MICHELINI ed altri: Concessione di un assegno ai mutilati ed invalidi civili (*Urgenza*) (927);

SCARPA ed altri: Provvedimenti a favore dei mutilati e invalidi civili (*Urgenza*) (989);

SORGI ed altri: Provvedimenti per l'assistenza sanitaria agli invalidi civili (*Urgenza*) (1144);

FINOCCHIARO: Disciplina delle forme di assistenza e norme per la concessione di assegno vitalizio ai mutilati e agli invalidi civili (1265);

CRUCIANI ed altri: Assistenza sanitaria agli invalidi civili (1592);

DE LORENZO ed altri: Norme per l'erogazione dell'assistenza sanitaria e di recupero ai mutilati ed invalidi civili (1706);

PUCCI EMILIO ed altri: Concessione di un assegno mensile e dell'assistenza sanitaria, farmaceutica ospedaliera e protesica gratuita ai cittadini italiani ultrasessantacinquenni e ai cittadini inabili a proficuo lavoro (1738);

— *Relatori*: Dal Canton Maria Pia e Sorgi.

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

11. — *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:* Di Primio, *per la maggioranza;* Almirante, Accreman, Luzzatto, *di minoranza.*

12. — *Discussione del disegno 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 22,40.**

---

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

**INTERROGAZIONI E INTERPELLANZA  
ANNUNZIATE**

*Interrogazioni a risposta scritta.*

BOVA. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per conoscere quali provvedimenti intende il Ministro adottare per sollecitare l'appalto della costruzione della nuova rete interna dell'acquedotto del Comune di San Lucido il cui progetto esecutivo trovasi depositato da tempo presso la Cassa per il mezzogiorno. L'urgenza dell'opera si rende necessaria per improvviso inquinamento della rete civica dell'acquedotto di quel comune, che ha costretto il medico provinciale a dichiarare impotabile l'acqua. (15846)

BOVA. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per conoscere se il Ministro ritiene di dover intervenire perché la Cassa del mezzogiorno approvi e finanzia i progetti di elettrificazione delle contrade Valle Vigna, Licacci, Verricchio, Sonofrio, Petrone del comune di San Marco Argentano, contrade agricole molto depresse, onde consentire che anche queste contrade, a pari delle altre dello stesso comune, possano godere del beneficio dell'energia elettrica.

Il comune di San Marco Argentano non è assolutamente nelle condizioni di poter finanziare la suddetta opera, per cui il mancato accoglimento della richiesta da parte della Cassa priverebbe definitivamente le suddette contrade del beneficio della luce. (15847)

BOVA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se ritiene di dover intervenire perché siano ammessi a finanziamento ai sensi delle provvidenze governative di cui alle leggi nn. 589, 184 e 634 le seguenti opere pubbliche in comune di Nicastro:

edificio per gli uffici comunali per lire 200 milioni;  
sistemazione strade interne per lire 150 milioni;  
costruzioni fognature per lire 400 milioni;  
ammodernamento impianti di pubblica illuminazione per lire 120 milioni;  
completamento campo boario per lire 150 milioni. (15848)

BOVA. — *Al Ministro delle partecipazioni statali e al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per conoscere se risponde a verità la notizia che dal Piano na-

zionale dei metanodotti, predisposto dall'E.N.I., verrebbe esclusa la regione calabrese.

Mentre la quasi totalità della penisola, inclusa la Sicilia, verrebbe attraversata dalla nuova rete, onde dotare il paese di un efficiente mezzo di sviluppo economico, resterebbe fuori la regione calabrese, ostacolando così gravemente il processo di industrializzazione di quella regione.

L'interrogante desidera conoscere quale provvedimenti i due Ministri in indirizzo intendano adottare perché, nel quadro della politica governativa a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, anche la Calabria abbia a beneficiare di detto intervento dello Stato.

L'esclusione di detta regione dal Piano nazionale dei metanodotti allontanerà maggiormente dalla Calabria l'iniziativa privata, già scarsamente presente, per colpa anche dello Stato per non aver finora, attraverso iniziative industriali da parte delle aziende a partecipazione statale, contribuito, come avrebbe dovuto, a modificare profondamente le strutture di quella regione, facilitando così l'insediamento dell'industria privata.

L'interrogante, ch'è ancora da più mesi in attesa di risposta a precedente interrogazione, tendente a conoscere quali interventi sono previsti per la Calabria nel Piano di investimenti predisposto dall'I.R.I. per il Mezzogiorno d'Italia, fa con rammarico osservare: mentre il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno continua a ritenere l'industrializzazione uno dei fattori principali per il progresso economico della Calabria, e in conseguenza rivolge inviti all'iniziativa privata perché investa maggiormente i propri capitali in quella regione, che per effetto degli sforzi finora compiuti nel campo delle infrastrutture, sta uscendo dall'isolamento geografico a cui per secoli è stata condannata, il Ministro delle partecipazioni statali, pur convinto della inadeguatezza degli interventi statali finora effettuati in Calabria e della necessità di porre rimedio, permette ancora che le aziende a partecipazione continuino ad ignorare quella regione, escludendola, così come è avvenuto da parte dell'E.N.I. nella predisposizione del programma della rete nazionale dei metanodotti, da ogni possibile iniziativa da parte di dette aziende. (15849)

BOVA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere se corrisponde a verità la notizia che con provvedimento in corso s'intende trasferire da Serra San Bruno (Catanzaro) il

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

distaccamento di polizia stradale ad altro centro.

Il provvedimento, se effettuato, danneggerebbe le popolazioni che gravitano sul sopraddetto centro, che non sarebbero sufficientemente garantite, soprattutto nel periodo invernale, quando la neve ostacola la circolazione stradale, dal posto fisso che s'intende far rimanere a Serra San Bruno.

(15850)

BOVA. — *Ai Ministri della pubblica istruzione e del turismo e spettacolo.* — Per conoscere se i Ministri in indirizzo ritengano di dover predisporre un'organica opera di controllo, difesa, valorizzazione del patrimonio paesaggistico, artistico ed archeologico della Calabria, in considerazione dell'importanza sempre maggiore che vanno assumendo nell'ambito nazionale ed internazionale i patrimoni di cui sopra.

L'interrogante ritiene di poter suggerire la necessità di predisporre una serie di provvedimenti, oggetto di studio in un Convegno regionale per iniziativa dell'Unione culturale calabrese e della sezione « Italia Nostra », atti a:

alleggerire i gravosi compiti delle soprintendenze alle antichità ed alle belle arti, mediante l'aumento del personale e la creazione di sezioni staccate a Catanzaro ed in altri luoghi di impellente interesse;

stimolare i collegamenti e le collaborazioni fra gli uomini di studio e le soprintendenze alle antichità, alle belle arti e quella bibliografica, in collaborazione con gli enti turistici per stabilire degli utili collegamenti fra interessi turistici ed interessi culturali;

promuovere ed agevolare adeguatamente la istituzione di itinerari turistici, artistici ed archeologici, opportunamente studiati e guidati, predisponendo una guida artistica archeologica bibliografica per la quale esistono già notevoli studi e documentati presupposti;

diffondere e valorizzare le opere sulla Calabria mediante un adeguato incremento delle biblioteche anche nei centri minori, ed un opportuno adeguamento della loro situazione libraria agli interessi culturali della regione;

promuovere ed agevolare corsi di studio specialmente nelle materie storiche ed artistiche, aiutando così il giusto riscatto della regione calabrese da una situazione culturale ed artistica insostenibile.

(15851)

PELLEGRINO. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere se è vero che il

dottore Capassi, ex sostituto avvocato generale, ha denunciato più volte all'ex Procuratore generale della Corte d'appello di Roma, Giannantonio, vari fatti costituenti reato e da questi archiviati;

per conoscere i fatti denunciati ed il testo delle denunce del Capassi;

se non ritenga, infine, d'intervenire per quanto di sua competenza, perché, se necessario, si compia ogni opera di giustizia.

(15852)

SINESIO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere se sia venuto a conoscenza delle reazioni vivissime che ha suscitato tra il corpo insegnanti e gli studenti la notizia dell'esistenza di un progetto di legge che prevede la soppressione della Facoltà di scienze politiche dell'Università di Palermo.

Gli studenti palermitani hanno proclamato lo stato di agitazione preoccupati della gravità di una eventuale soppressione della facoltà in discussione.

L'interrogante fa presente al ministro le enormi difficoltà a cui andrebbero incontro gli studenti delle province di Agrigento, Caltanissetta, Trapani e Palermo, i quali, nel caso di approvazione del ventilato progetto di legge, sarebbero costretti a recarsi a Catania con grave dispendio di spese e conseguenti maggiori oneri per le loro famiglie.

L'interrogante plaude all'azione del Ministro della pubblica istruzione tesa a dare un nuovo e moderno assetto alle facoltà di scienze politiche delle università italiane, con programmi di studio molto più seri ed impegnativi degli attuali, ma è consapevole delle gravi ripercussioni che un eventuale varo del citato progetto di legge creerebbe tra il corpo insegnante e tra gli studenti e le loro famiglie.

L'interrogante pertanto chiede al ministro di tenere conto, nella risposta, dei motivi esposti e di dire una parola chiara sull'argomento in modo da tranquillizzare gli interessati.

(15853)

MORELLI. — *Ai Ministri della pubblica istruzione e della sanità.* — Per sapere se sono ai corrente che nella provincia di Rovigo vi sono scuole elementari rette da ordini religiosi, le cui aule contengono un numero eccessivo di alunni, la cui capienza è inadeguata a contenere un numero così elevato di scolari con grave danno della salute e dello studio di questi ragazzi.

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

Se non ritengono opportuno accertarne la veridicità ed eventualmente provvedere ad una sistemazione più razionale e igienica di queste scuole. (15854)

MORELLI. — *Ai Ministri della pubblica istruzione e di grazia e giustizia.* — Per sapere se sono al corrente della grave situazione che si trascina da circa un anno nella scuola « Duca d'Aosta » di Rovigo dove sono interessati alcuni insegnanti, personale di servizio e alcune famiglie di studenti in fatti che interessano la morale e il buon nome di una scuola pubblica, sollevando le giuste proteste di quei cittadini i cui figli la frequentano e della opinione pubblica.

Se non ritengono opportuno promuovere una inchiesta per accertare la natura dei fatti e prendere quei provvedimenti che si ritengono necessari e urgenti. (15855)

MONASTERIO. — *Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile.* — Per sapere se sia informato che i ferrovieri, inquilini del fabbricato delle Ferrovie dello Stato sito in Brindisi, via Bastioni Carlo V, n. 44, costretti a posteggiare i propri automezzi lungo l'edificio in parola e sui marciapiedi antistanti, con grave intralcio alla circolazione, particolarmente intensa nella zona, abbiano da tempo espresso la esigenza della costruzione a cura dell'Amministrazione ferroviaria di un posteggio sotto il vicino cavalcavia; e per conoscere se non ritenga — anche in ossequio al vigente regolamento edilizio comunale — di disporre che venga soddisfatta la predetta esigenza. (15856)

MONASTERIO. — *Ai Ministri delle partecipazioni statali e delle finanze.* — Per sapere se risponda a verità che negli espropri effettuati dall'« Enel » in contrada Filaro dell'Agro di Brindisi, per la costruzione della stazione elettrica di smistamento « Pignicella », mentre ai maggiori proprietari terrieri della zona (tra i quali i signori Antonio Greco, Spiro e Cosimo Del Grosso, eredi di Serafino Giannelli) sarebbe stato riconosciuto un indennizzo pari a lire 600 per metro quadrato (così come per gli altri espropri effettuati in località Punta Morena) ai contadini Francesco Attanasi, Antonio Caramia, Cosimo Fiera, Cosimo Martello, Giuseppe Montagna e Cosimo Pagliara, assegnatari di terreni in virtù della vigente legge stralcio di riforma fondiaria, confinanti con quelli predetti, la misura dell'indennizzo sarebbe stata calcolata sulla base di lire 200 a metro quadrato;

e per conoscere, ove la notizia abbia fondamento i motivi della citata difformità di valutazione del valore dei terreni e le iniziative che intendano adottare per la riparazione dei diritti lesi. (15857)

BRUSASCA. — *Al Ministro delle finanze.* — Per sapere, in relazione al riconoscimento della Coca Cola quale bibita a base di succhi di frutta, se il Governo non ritiene doveroso informare l'opinione pubblica sulla composizione in frutta di questa bevanda ed in particolare sulle qualità e sulle quantità di frutta nazionale che vengono impiegate negli stabilimenti che producono la Coca Cola in Italia. (15858)

CERAVOLO. — *Al Ministro delle finanze.* — Per conoscere le ragioni che impediscono venga corrisposto ai tassisti di Padova il rimborso benzina entro i termini previsti dalla legge; fa presente che detti tassisti devono attendere da otto a dieci mesi per ricevere un rimborso che per regola dovrebbe giungere entro due.

L'interrogante, tenuto conto delle difficoltà e dei sacrifici che questa categoria affronta per assolvere al suo servizio di interesse pubblico, confida che saranno rimossi tutti i ritardi ed attende fiduciosa conferma ministeriale in tal senso. (15859)

PALAZZESCHI E FIBBI GIULIETTA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere:

1) se è a conoscenza che a Prato, in occasione di scioperi di lavoratori tessili, la polizia segue il sistema di allontanare i lavoratori scioperanti che sostano davanti alle fabbriche, anche quando essi non compiono alcun atto lesivo della libertà altrui; che in ripetute occasioni è stato ingiunto di circolare anche ai sindacalisti che si erano recati sul posto per svolgere la loro attività sindacale;

2) se è a conoscenza che in caso di rifiuto di allontanarsi, la polizia segue il sistema di denunciare per il reato di cui all'articolo 650 codice penale;

3) se non ritiene che siffatto atteggiamento sia lesivo della libertà personale e della stessa libertà sindacale ed in particolare si ponga contro i principi solennemente affermati dagli articoli 13, 16 e 39 della Costituzione;

4) se non ritiene di impartire istruzioni affinché detti sistemi vengano fatti immediatamente cessare, riservando l'intervento della polizia ai soli casi di comprovato perturbamento dell'ordine pubblico. (15860)

BRUSASCA. — *Ai Ministri delle finanze e del commercio con l'estero.* — Per sapere quali provvedimenti il Governo intende adottare per facilitare l'esportazione dei prodotti delle industrie nazionali di profumeria, i quali, con il loro limitato impiego di materie prime e la relativamente larga occupazione di lavoratori, arrecano rilevanti introiti netti alla nostra bilancia dei pagamenti. L'interrogante chiede in particolare:

a) se il Governo al fine di allineare le condizioni degli esportatori del ramo a quelle dei loro concorrenti del M.E.C., ritiene di adottare, per semplificazione di calcolo e di applicazione, il criterio della esenzione degli importi riflettenti i prodotti esportati dall'importa di ricchezza mobile;

b) se per snellire ulteriormente i rimborsi dell'I.G.E. e dell'I.F. dopo l'introduzione delle bollette Mod. A/55 S/1 - S/2, il Governo intende autorizzare le Intendenze di finanza a rilasciare, dopo i doverosi controlli del caso, dei buoni da usufruire per il pagamento delle imposte;

c) se alla stregua di quanto fa quello tedesco, tramite la società di assicurazione Hermes, il Governo italiano ritiene di adoperarsi per più ampie e meno onerose assicurazioni a favore delle nostre esportazioni. (15861)

COCCIA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se è a conoscenza del grave comportamento dell'I.N.P.S. in diverse sedi del Lazio, come a Rieti, ove in violazione delle sentenze della magistratura per le pensioni di invalidità, passate in giudicato, malgrado l'espressa condanna, non corrisponde ai lavoratori interessati gli interessi dovuti dal di della domanda, appropriandosi di somme di spettanza degli assicurati o pretendendo di corrisponderle solo nel caso che i lavoratori ne facciano espressa richiesta.

In conseguenza, l'interrogante chiede di conoscere quali provvedimenti verranno adottati a tutela della legge e del buon diritto degli assicurati. (15862)

ALMIRANTE. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se sia al corrente del fatto che con il nuovo tracciato dell'autostrada Roma-L'Aquila il comune di Roviano verrebbe a subire gravi danni all'economia agricola con la distruzione completa della fascia degli oliveti, unica risorsa della locale agricoltura. Detto tracciato precluderebbe inoltre ogni possibilità di ulteriore sviluppo urbanistico del paese poiché investe la zona destinata

all'espansione urbanistica, alle attività sportive ed alla creazione di parchi pubblici; renderebbe difficoltosa se non impossibile la realizzazione di uno svincolo, come è nei voti dei comuni del Sublacense; renderebbe nulle tutte le prospettive di sviluppo turistico, connesse con la posizione ed il clima di Roviano, aggravando quindi, per i sopracitati motivi, il fenomeno migratorio verso la capitale. L'interrogante chiede se il Ministro non ravvisi la necessità di mantenere il vecchio tracciato. (15863)

TERRANOVA RAFFAELE. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere se risponde a verità la notizia diffusa negli ambienti scolastici che il Provveditore agli studi di Roma abbia già impartito disposizioni ai Presidi e ai Direttori delle scuole di considerare festiva la giornata del 7 aprile, giornata non contemplata nel calendario delle festività nazionali. (15864)

BOTTA. — *Al Ministro della difesa.* — Per conoscere se sia tuttora vigente la norma che esonera dal servizio militare di leva chi sia stato riconosciuto non idoneo per tre volte dalla commissione medica militare ed in particolare quindi se possa essere arruolato un giovane di leva risultato idoneo alla quarta visita senza essere stato sottoposto ad osservazione nonostante i precedenti riconoscimenti in ospedale militare. (15865)

LANDI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere, per ciascun comune delle province della Spezia, Massa Carrara e Savona (alla data del 31 dicembre degli ultimi cinque anni), il numero degli iscritti nelle liste di collocamento, ripartito per classe e per i vari rami di attività. (15866)

GUARRA, GALDO E GRILLI. — *Ai Ministri di grazia e giustizia, dei lavori pubblici e dell'interno.* — Per conoscere i motivi per i quali non si sia finora proceduto alla costruzione del palazzo di giustizia nella città di Benevento e quali provvedimenti si intendano adottare per la sollecita realizzazione della opera, in considerazione dell'assoluta insufficienza degli attuali locali, insufficienza non superabile con parziali lavori di restauro ed adattamento. (15867)

GUARRA. — *Ai Ministri della pubblica istruzione e dei lavori pubblici.* — Per conoscere la entità della spesa sostenuta dalla

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

pubblica amministrazione per la costruzione dell'edificio scolastico di Paolisi (Benevento) ed i motivi per i quali ancora oggi i lavori non sono completati, mentre quelli già compiuti si appalesano cadenti ed in stato di deplorabile abbandono, nonché le relative responsabilità ed i provvedimenti da adottare. (15868)

MAGNO. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere quali provvedimenti intenda adottare per venire incontro ai numerosi piccoli contadini del comune di Cerignola (Foggia) i cui seminativi, in conseguenza della siccità, hanno subito massicci attacchi di « Zabro gobbo » e perciò per la maggior parte sono destinati alla distruzione. (15869)

TAGLIAFERRI. — *Al Ministro dell'inter-no.* — Per sapere se si è ritenuto di includere, nel turno elettorale del giugno 1966 — per il rinnovo delle amministrazioni comunali e provinciali — anche il comune di Fiorenzuola d'Arda (Piacenza) attualmente retto da un commissario prefettizio e che, sin dai primi mesi del 1965 trovosi in uno stato di paralisi amministrativa. (15870)

MINASI. — *Ai Ministri dell'interno e dei lavori pubblici e al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per sapere, dato che il sollecito ed immediato intervento *in loco* del prefetto di Reggio Calabria, nonché quello degli organi tecnici periferici potettero prenderne atto, quali provvedimenti intendano adottare per la difesa dell'abitato di Scilla (rioni Marina Grande, Chianalea e Favazzina) al fine di evitare che possano verificarsi situazioni di pericolo alla vita di quegli abitanti, nonché danni alle cose come si è verificato con la mareggiata del giorno 26 marzo 1966.

Se intendono specificatamente approvare il progetto da quell'amministrazione comunale approntato e finanziarlo per la costruzione della via Marina nel rione Marina Grande, integrandolo con delle opere di difesa dai marosi;

se intendono dare un solido consolidamento al porto di Scilla, il di cui molo pericolo di essere travolto esponendo alla distruzione l'intero abitato di Chianalea;

quali provvedimenti intendano adottare per risarcire dei danni quanti ebbero a subirli per la mareggiata del 26 marzo 1966 e stanziare un congruo contributo perché quell'amministrazione possa liberare la via Ma-

rina e le vie adiacenti coperte da una massa di migliaia di tonnellate di sabbia e di pietrisco. (15871)

CRUCIANI. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere i motivi che ritardano la definizione della pratica di pensione di guerra del signor Giuseppe Proietti Valeri (posizione 1076565) residente a Foligno, via Lazio, 3. (15872)

RE GIUSEPPINA, SACCHI, ROSSINOVICH, SULOTTO, LEVI ARIAN GIORGINA, ALBONI. — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale e dei trasporti e aviazione civile.* — Per conoscere se è loro intendimento provvedere a favore delle domestiche che svolgono il loro servizio lontano dal luogo di residenza, per ciò che attiene alle agevolazioni ferroviarie e automobilistiche previste per gli altri lavoratori.

Ciò soprattutto in considerazione del fatto che il fenomeno di lavoratori che si spostano giornalmente, sottoponendosi a lunghi e pesanti tragitti, ha assunto specie in alcune province notevoli proporzioni in coincidenza con l'allontanamento dai settori dell'industria e dell'agricoltura di decine di migliaia di donne che non riescono a trovare localmente altra occupazione.

Il costo del viaggio risulta sproporzionato alla modesta retribuzione essendo per altro parificato alle categorie impiegatizie, con un divario del 30 per cento sugli stessi abbonamenti operai.

Sono poi escluse da ogni agevolazione tutte quelle domestiche — e sono la maggioranza — che, alternando la loro opera per poche ore settimanali presso famiglie diverse non sono in possesso del regolare libretto di lavoro indispensabile per ottenere l'abbonamento.

Gli interroganti chiedono pertanto se, in considerazione di una tale e ingiusta disparità e delle particolari condizioni in cui questa utile attività sociale si svolge, non si consideri necessario provvedere a parificare le tariffe di abbonamento a quelle fissate per gli operai e ad estendere anche alle lavoratrici prive di libretto di lavoro, le stesse agevolazioni mediante una dichiarazione rilasciata dai pubblici uffici di collocamento o dagli enti e sindacati autorizzati ad effettuarlo nonché dai comuni di residenza delle lavoratrici. (15873)

SANTAGATI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere se sia a conoscenza del discutibile provvedimento adot-

tato dal provveditore agli studi di Enna nei confronti della Direttrice didattica dottoressa Agostina D'Antona, sospesa dal servizio del circolo didattico di Catenanuova (Enna) senza assegni per due mesi a partire dal 15 gennaio 1965 per non aver consentito al maestro elementare, padre Salvatore Bonomo, di continuare ad esercitare le mansioni di direttore incaricato in modo da chiudere l'anno scolastico con la predetta qualifica.

Se risponda al vero che il maestro elementare Leva Giovanni, alle dirette dipendenze della direttrice D'Antona, la sera del 31 gennaio 1965, violando il domicilio della D'Antona in corso Italia, 13 Catania, abbia tentato di rubarle con percosse, un documento, per cui pende procedimento penale dinanzi al competente magistrato.

Se gli risulti che il 15 marzo 1965, dopo un'inchiesta condotta dal dottor Giacinto Matera e risultata favorevole alla D'Antona, quest'ultima sia stata sottoposta ad una visita medica collegiale, senza essere mai stata ammalata e con successiva comunicazione telegrafica del ministero in data 21 marzo 1965 sia stata collocata d'ufficio in aspettativa per infermità, per la durata di un anno, a far data dal 15 marzo 1965.

Se sia altresì a conoscenza che il 16 marzo 1966, ritornata puntualmente a scuola, la dottoressa D'Antona ne sia stata estromessa a viva forza senza avere avuto la preventiva notifica di una seconda sospensione dalla qualifica e dallo stipendio e per conoscere infine i motivi, per i quali il Ministero non ha risposto agli esposti della dottoressa D'Antona inviati il 27 agosto 1964, il 22 dicembre 1964, il 5 febbraio 1965 ed il 31 marzo 1965 e non ha preso ancora in esame il ricorso gerarchico presentato il 15 dicembre 1965 dalla stessa D'Antona avverso la qualifica di « insufficiente », assegnatale dal Provveditore agli studi di Enna ed in palese contraddizione con l'asserita infermità.

Si chiede infine di sapere, se a seguito dei gravi fatti sopraelencati il Ministro non ritenga di promuovere un'inchiesta tendente ad acclarare le ragioni dell'operato del provveditore agli studi di Enna nei confronti della dottoressa D'Antona e se, nelle more dell'inchiesta, non ritenga di ripristinare nella funzione direttiva la predetta insegnante,orfana di guerra e con vent'anni di lodevole servizio al suo attivo. (15874)

SANTAGATI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere se risponda al vero che nel quadro della ventilata ristrutturazione delle circoscrizioni giudiziarie si prevede la soppressione del tribunale di Modica (Ragusa) e se, in caso positivo, non ritenga di ovviare al danno irreparabile, che ne deriverebbe alle popolazioni di Modica e dei comuni vicini (Scicli, Ispica e Pozzallo), provvedendo all'ampliamento del circondario del tribunale di Modica, con l'inclusione per evidenti ragioni di contiguità e di affinità, dei comuni di Pachino e di Rosolini, ripristinando in quest'ultimo centro la sede autonoma della Pretura (15875)

zione delle circoscrizioni giudiziarie si prevede la soppressione del tribunale di Modica (Ragusa) e se, in caso positivo, non ritenga di ovviare al danno irreparabile, che ne deriverebbe alle popolazioni di Modica e dei comuni vicini (Scicli, Ispica e Pozzallo), provvedendo all'ampliamento del circondario del tribunale di Modica, con l'inclusione per evidenti ragioni di contiguità e di affinità, dei comuni di Pachino e di Rosolini, ripristinando in quest'ultimo centro la sede autonoma della Pretura (15875)

FIUMANÒ. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere:

a) se sia a conoscenza che, in alcune province, contrariamente a quanto disposto dal primo e secondo comma dell'articolo 324 del R. G. del 26 aprile 1928, n. 1297, i direttori didattici richiedono la domanda in bollo per congedo anche quando trattasi di malattia inferiore ai 10 giorni;

b) se non ritenga dare necessari chiarimenti a tutti i provveditorati agli studi e in particolare a quello di Reggio Calabria, così come ha già fatto per quello di Taranto, in data 6 dicembre 1965. (15876)

FIUMANÒ E TERRANOVA RAFFAELE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro della pubblica istruzione e al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per sapere quali interventi intendano adottare, allo scopo di evitare che la nuova gestione dell'A.N.I.M.I. (Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia) possa alienare gli 8 mila volumi — di cui 7 mila dedicati alla « questione meridionale » — in atto raccolti presso la sede dell'associazione di Reggio Calabria.

I suddetti volumi, testimonianza, tra l'altro, dell'opera meritoria del compianto senatore Zanotti Bianco verso il Mezzogiorno e la Calabria, non dovrebbero andare dispersi o passare in mano di privati, ma vanno conservati dalla collettività e tenuti a disposizione di quanti, studiosi, sociologici, politici, intendono informarsi o ispirarsi nella loro attività culturale e di pubblici amministratori. (15877)

FIUMANÒ. — *Ai Ministri dell'industria e commercio e dell'agricoltura e foreste.* — Per sapere:

1) se siano a conoscenza che la quasi totalità della produzione di miele prodotta in Calabria da centinaia di piccoli operatori, nell'annata 1965, è rimasta invenduta con enorme disagio economico della categoria e danno per l'economia;

2) quali misure intendano adottare allo scopo di permettere il collocamento e la vendita remunerativa del prodotto, tenuto conto, tra l'altro, che l'interesse nazionale dovrebbe consigliare di favorire la produzione e il consumo del miele, in considerazione anche della circostanza che l'Italia è paese importatore di zucchero e che ciò pesa negativamente sulla bilancia commerciale. (15878)

FIUMANÒ, CATALDO, FLORIO, GULLO, GREZZI, MAGNO, MICELI, MESSINETTI, PCCIOTTO, POERIO E TERRANOVA RAFFAELE. — *Al Ministro dei trasporti e della aviazione civile.* — Per sapere se ritenga giustificata la decisione del commissario governativo delle ferrovie calabro-lucane in concessione di sospendere il traffico ferroviario sulla linea Atena-Marsico Nuovo con il preteso della mancanza di fondi per la manutenzione della linea stessa.

Gli interroganti sono dell'opinione che in attesa delle finali decisioni delle autorità competenti sul futuro della linea, compito del commissario sia quello di assicurare la migliore gestione e funzionalità della ferrovia calabro-lucana. (15879)

FIUMANÒ, GULLO, MESSINETTI, MICELI, PICCIOTTO, POERIO E TERRANOVA RAFFAELE. — *Ai Ministri delle partecipazioni statali e dell'industria e commercio.* — Per sapere:

1) se non ritengano giustificate le proteste elevate da varie parti contro l'esclusione della Calabria dal piano di metanodotti, recentemente annunziato da parte dell'E.N.I., che prevede la costruzione di una rete nazionale per il trasporto del gas;

2) quali interventi intendano adottare per assicurare l'inclusione della regione calabrese nel suddetto piano di metanodotti, tenendo conto: che una delle cause dello squilibrato sviluppo economico della Calabria è anche da riferirsi alla mancanza di fonti energetiche; che il piano nazionale per la programmazione economica, tra le altre motivazioni, si propone di eliminare le sperequazioni territoriali esistenti nel paese, sperequazioni che, per quanto riguarda la Calabria, aumenterebbero in conseguenza della suddetta esclusione. (15880)

FIUMANÒ. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere quali interventi intenda adottare, affinché i lavoratori Geracitano Ilario, Lucano Domenico, Spanò Michelangelo, Oppedisano Domenico, Capeci Giuseppe, Dichiera Vincenzo e Dichiera

Ottavio, tutti residenti a Roccella Jonica (Reggio Calabria), possano ottenere dalla ditta Gallo Giuseppe, esercente industria edile in Locri, il pagamento del salario, la corresponsione degli assegni familiari e la restituzione della tessera con le marche assicurative, richiesti attraverso la camera comunale del lavoro di Roccella Jonica, fin dalla data del 9 dicembre 1965. (15881)

FIUMANÒ E TERRANOVA RAFFAELE. — *Ai Ministri dei lavori pubblici, dell'interno e della marina mercantile.* — Per conoscere: quali misure assistenziali a favore delle famiglie danneggiate dalle mareggiate delle scorse settimane, che hanno colpito le cittadine di Scilla, Bagnara e Palmi (Reggio Calabria), sono state adottate; quali interventi a favore dei pescatori danneggiati nelle attrezzature di pesca sono stati presi;

e, soprattutto, quali opere si prevede di costruire a riparo degli abitati, delle attrezzature e infrastrutture civili esistenti nella zona. (15882)

FIUMANÒ E TERRANOVA RAFFAELE. — *Ai Ministri dei lavori pubblici e dell'interno.* — Per sapere se non ritengano disporre inchiesta allo scopo di accertare se non ci siano state carenze ed errori tecnici, o responsabilità di altra natura nella costruzione del liceo scientifico « Leonardo da Vinci » di Reggio Calabria e se si possa esser tranquilli sull'agibilità dell'opera.

Il manufatto del suddetto edificio scolastico — ancora non completato e per cui sono state spese e sono ancora da spendere centinaia di milioni — è motivo di serie preoccupazioni per il corpo insegnante, gli studenti e le loro famiglie, a causa di evidenti crepe nei muri e di caduta di intonaco nelle aule. Il manufatto è instabile se si è dovuto ricorrere, in questi giorni, ad iniezioni di cemento, sulla cui efficacia si vorrebbe esser certi. (15883)

GUERRINI RODOLFO E BARDINI. — *Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile.* — Per sapere:

1) se sia a conoscenza del crescente quanto unanime e generale malcontento e disagio esistente tra i cittadini di Colle Val d'Elsa e zona circoscrivita per la persistente incertezza circa il destino che — nonostante vari impegni e promesse — si intende riservare, nella prospettiva, al tronco ferroviario Colle Val d'Elsa-Poggibonsi, nonché per i reali e notevoli danni derivanti ai viaggiatori a causa del perdurare della sospensione su tale linea di talune corse giornaliere di treni, la cui man-

canza si fa maggiormente sentire in conseguenza della interruzione in atto della strada statale Colle Val d'Elsa-Poggibonsi che l'A.N. A.S. non ha ancora provveduto a rimettere in servizio.

L'inquietudine, d'altronde, è accresciuta dal circolare di voci secondo cui funzionari dell'Azienda ferroviaria avrebbero proposto alla società Montecatini un rimborso spese per ogni carro di pirite che essa fosse disposta a dirottare sulla stazione di Scarlino anziché su quella di Colle Val d'Elsa. Il che, oltre ad essere considerato come grave danno per le ferrovie dello Stato, viene interpretato quale conferma della intenzione di sopprimere la predetta linea.

2) Quali siano effettivamente le sorti cui dovrà andare incontro il menzionato tronco ferroviario tenuto conto della importanza industriale ed anche agricola della zona che esso serve;

3) se si intende e quando ripristinare le corse dei treni passeggeri delle ore 4,50, di ritorno a Colle Val d'Elsa alle 6,30, e delle ore 22,50, di ritorno nella medesima località alle 22,30, indispensabili per i viaggiatori da e per Siena e Firenze oggi notevolmente danneggiati;

4) se, infine, esistono o no impegni od intenzioni di rimborsare alla società Montecatini spese per l'eventuale dirottamento della pirite sulla stazione di Scarlino o di altro luogo. (15884)

CALASSO, MAGNO, MONASTERIO, MICELI, MATARRESE, PELLEGRINO, VILLANI, CATALDO e GIORGI. — *Al Ministro delle finanze.* — Per sapere se non creda necessario intervenire perché, tenuto conto dei valori fissati col nuovo catasto urbano, si rinnovino a tutti i competenti uffici periferici, aggiornandole, le disposizioni concernenti la esenzione dalla imposta fondiaria per le case, anche se ubicate nei centri abitati delle province meridionali e delle isole, appartenenti a contadini che risultino coltivatori manuali di terreni propri o di terreni altrui. Così come è stabilito dalle leggi speciali n. 383 del 15 luglio 1906 e n. 434 del 9 luglio 1908. (15885)

BONEA. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere quali provvedimenti abbia adottato o intenda adottare per venire incontro alla categoria degli aiutanti ufficiali giudiziari, i quali dall'8 al 28 marzo, con la grave decisione di astenersi dal lavoro, hanno voluto richiamare l'attenzione degli organi ministeriali e del Parlamento perché siano

rispettati lo spirito e il precetto dell'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1229 del 15 dicembre 1959, che impone, tra l'altro, l'obbligo tassativo agli ufficiali giudiziari di affidare agli aiutanti ufficiali giudiziari gli effetti cambiari, e non, come avviene, a personale estraneo, privato e raccogliticcio; perché gli aiutanti ufficiali giudiziari siano utilizzati con tutte le attribuzioni previste dall'articolo 35 del citato vigente ordinamento; perché il loro lavoro sia svolto in clima di serenità e di libertà e con un corrispettivo adeguamento dei diritti e delle indennità di trasferta all'attuale costo della vita.

L'interrogante inoltre chiede di sapere se il ministro abbia rilevato le irregolarità nelle quali l'amministrazione della giustizia è incorsa durante lo sciopero, a parte le intimidazioni cui sono stati assoggettati gli aiutanti, nel campo del servizio dei protesti; dei servizi interni svolti da personale estraneo e perfino da militari; della assistenza alle udienze affidata ad uscieri ed agenti di pubblica sicurezza; nel servizio delle notificazioni, sia dei decreti di citazione a giudizio e di quelle civili ed amministrative, eseguite da agenti di pubblica sicurezza e da messi di conciliazione, con aperta violazione rispettivamente dell'articolo 166 del codice di procedura penale e dell'articolo 34 del vigente ordinamento. (15886)

JACAZZI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere se sia informato dell'assurdo atteggiamento assunto dal commissario prefettizio presso l'istituto San Lorenzo di Aversa, vice-prefetto dottor Cotugno, il quale con sua delibera n. 14 del 25 marzo 1966 decideva di adire l'autorità giudiziaria e di sottoporre a consiglio di disciplina l'istitutore Graziano Secondino ed i dirigenti del sindacato Fidel-C.I.S.L. del suddetto istituto, colpevoli soltanto di aver proclamato lo stato di agitazione tra il personale e di aver esercitato i loro legittimi diritti sindacali;

per essere informato se quanto scritto nel verbale dell'assemblea del personale del 15 marzo, inviato a suo tempo anche al ministero dell'interno, risponda al vero;

per sapere se non ritenga dover invitare il suddetto commissario a rimuovere, invece, i motivi che sono stati alla base dell'agitazione (in particolare: la copertura di tutti i posti della pianta organica, il pagamento del lavoro straordinario, lo stato giuridico del personale), nonché ad adottare un diverso atteggiamento nei confronti dei sindacati e dei sindacalisti;

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

e per conoscere infine quali interventi il ministero dell'interno intenda operare per porre fine alla gestione commissariale che già da anni è in vigore. (15887)

SAMMARTINO. — *Ai Ministri dell'interno, dell'agricoltura e foreste e di grazia e giustizia.* — Per sapere se sono a conoscenza delle seguenti circostanze, relative all'assunzione in servizio, quale agente di custodia presso l'Azienda speciale consorziale « Alto Volturno », con sede in Isernia, del signor Ernesto Pacitti fu Federico, domiciliato in Cerasuolo, frazione del comune di Filignano, in provincia di Campobasso:

1) l'azienda stessa, con deliberazione del 28 settembre 1962, n. 51, disponeva l'assunzione in servizio del Pacitti, in qualità di agente di custodia dei beni silvo-pastorali, assumendo, quale titolo di legittimità del provvedimento, la deliberazione del 30 ottobre 1961, n. 7, dell'Amministrazione autonoma (ex feudo Marotta) di Cerasuolo, con cui il Pacitti era stato nominato guardaboschi;

2) questa deliberazione, perchè priva della ratifica del consiglio comunale di Filignano e perchè non resa esecutiva dalla competente prefettura, era ed è da considerarsi nulla;

3) a seguito di formale opposizione del sindaco di Filignano, ad un tempo commissa-

rio amministrativo dell'Azienda speciale consorziale « Alto Volturno » avverso la deliberazione del 28 settembre 1962, n. 51, l'azienda, con nota del 26 novembre 1962, n. 753, in ottemperanza al disposto della Prefettura di Campobasso, n. 42209 - Divisione II - del 16 novembre 1962, sospendeva infatti dal servizio il Pacitti, in attesa che la deliberazione di nomina a guardaboschi venisse perfezionata della ratifica di rito da parte dell'Amministrazione autonoma di Cerasuolo;

4) ma l'Azienda speciale consorziale interessata, con successiva deliberazione del 13 dicembre 1962, n. 70, senza che fosse intervenuta la ratifica, né, quindi, la sanzione prefettizia, al deliberato originario, riassunse in servizio regolare ed immediato il Pacitti, il quale, si aggiunge, non sarebbe neppure in possesso dei requisiti di legge richiesti dall'articolo 25 del regolamento dell'azienda, che, per altro, sono gli stessi requisiti previsti per l'assunzione delle guardie del corpo forestale dello Stato.

Ciò premesso, l'interrogante chiede di conoscere se le circostanze suddescritte non esigano dai competenti organi centrali provvedimenti tempestivi e precisi, atti a provare che, nel caso specifico, non sono stati elusi la legge ed i regolamenti o, se questi sono stati violati, a ristabilire il rispetto del diritto. (15888)

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

*Interrogazioni a risposta orale.*

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale e delle partecipazioni statali, per conoscere — di fronte ad una evidente manovra antisindacale che si sta soprattutto manifestando nei confronti dei partecipanti alle azioni sindacali per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici, con gravi provvedimenti che hanno portato a licenziamenti di membri di commissioni interne e attivisti sindacali alla R.I.V., alla Fiat e all'Alfa Romeo — quali provvedimenti si intendano adottare a difesa della libertà sindacale e quali iniziative si intendano prendere per la revoca dei licenziamenti denunciati.

(3686) « BORRA, BIANCHI GERARDO, CENGARLE ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri dell'agricoltura e foreste e dell'interno, per sapere se sono a conoscenza dei seguenti fatti:

1) l'Opera pia coniugi Cavazza di Castelfranco (Modena), per uscire da una grave situazione debitoria che non consentiva di far fronte agli obblighi assistenziali statuari, decideva a suo tempo di alienare gli immobili di sua proprietà: un palazzo ed una azienda agricola di 300 ettari;

2) oltre all'alienazione del palazzo e di tre poderi per un valore di 200 milioni si doveva successivamente procedere alla vendita degli altri poderi ai mezzadri ed ai braccianti che li lavorano utilizzando le leggi per la formazione della proprietà contadina e incaricando l'ufficio tecnico erariale di fissare il prezzo;

3) in attesa di perfezionare tutti gli atti per la vendita dei poderi si doveva trasformare la condizione mezzadrile in affitto e tale operazione risultava conveniente anche per il pio ente;

4) nel corso del 1965 anziché concretizzare gli orientamenti e le decisioni sopra richiamate, senza nessuna fondata ragione, la maggioranza del consiglio dell'ente capovolveva completamente il proprio atteggiamento tanto che:

a) non rendeva possibile la chiusura delle contabilità coloniche non volendo rispettare la legge n. 756 sulla mezzadria;

b) bloccava la vendita dei poderi ai coltivatori e la trasformazione dei contratti di mezzadria in affitto;

c) cercava di stipulare, cosa che sta facendo tuttora, un contratto di affittanza

con un imprenditore capitalista e operava perché i mezzadri lasciassero i poderi.

« Gli interroganti, inoltre, considerati i danni produttivi e sociali che tali nuovi orientamenti arrecherebbero, senza per altro portare benefici finanziari al pio ente, chiedono se i Ministri non intendano intervenire affinché il consiglio di amministrazione dell'Opera pia coniugi Cavazza proceda:

1) ad affittare i poderi dell'azienda ai contadini ed ai braccianti e ad assicurare i necessari investimenti produttivi;

2) alla vendita dei poderi ai contadini ed ai braccianti che ne hanno fatto richiesta utilizzando allo scopo la legge n. 590 sui mutui quarantennali;

3) a chiudere in via immediata le contabilità coloniche applicando giustamente la legge n. 756.

(3687) « OGNIBENE, BORSARI, GELMINI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, per conoscere se, in relazione alla richiesta di soppressione da parte della società Automobilistica « Lupi e Galanti » delle linee Cottanello-Poggio Mirteto e Poggio Mirteto-Roma, in partenza alle ore 7, tagli che se realizzati renderebbero difficoltose le comunicazioni interne tra i comuni della Sabina, ed il collegamento con la capitale, determinando un grave disagio per la popolazione, ed in particolare per gli studenti e gli operai pendolari occupati nell'edilizia romana, come già denunciato da numerosi sindaci dei comuni interessati, non intenda dare assicurazioni provvedendo ad impartire istruzioni all'Ispettorato Compartimentale della motorizzazione civile perché la richiesta venga respinta ed a prevedere in ogni caso misure idonee volte ad impedire tali soppressioni perché:

1) il servizio automobilistico anche nella Sabina come nella provincia di Rieti ha carattere sostitutivo del sistema ferroviario e costituisce l'unico mezzo di comunicazione, senza del quale le popolazioni resterebbero prive degli attuali indispensabili collegamenti;

2) perché questi tagli attenterebbero alla stabilità del posto di lavoro di numerosi dipendenti, aprendo la via ai licenziamenti ed a eludere la contrattazione collettiva, come denunciato dalle maestranze e dai sindacati, nel corso di recenti scioperi unitari contro la minaccia di soppressione delle suddette linee.

(3688) « COCCIA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro per gli interventi straordinari nel

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

Mezzogiorno, per conoscere i criteri in base ai quali il Consiglio di amministrazione della Cassa, nel giugno scorso, ha proceduto alla messa in liquidazione del F.O.R.M.E.Z., al licenziamento collettivo dei dipendenti e alla successiva costituzione di un "Centro di formazione e di studi" promosso, insieme alla Cassa, dall'I.R.I. e dalla S.V.I.M.E.Z.

« Gli interroganti ritengono che ci si trovi di fronte a una violazione della legge, specificatamente per quanto riguarda il carattere pubblico dell'attività di formazione dei quadri intermedi nel Mezzogiorno.

« Gli interroganti chiedono inoltre notizie in relazione al programma e agli indirizzi del nuovo Centro, nonché ai criteri per l'assunzione del personale e per gli incarichi di direzione e di ricerca, anche per non ripetere, su questo terreno, quanto si era verificato con il F.O.R.M.E.Z. (sperequazione nel trattamento del personale; mancata precisazione nell'indirizzo di ricerca e di studio; casualità nell'assegnazione degli incarichi; molteplicità di incarichi per alcuni dei massimi dirigenti dell'Istituto, ecc.).

« Gli interroganti chiedono infine al Ministro di sapere se non ritenga opportuno e anzi necessario consultare, prima di procedere nelle decisioni già prese in violazione della legge, le organizzazioni sindacali della C.G.I.L., della C.I.S.L. e della U.I.L. (3689) « CHIAROMONTE, CAPRARA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri delle partecipazioni statali e del lavoro e previdenza sociale, per sapere se sono a conoscenza dell'agitazione provocata in tutti i lavoratori veneziani dalle ripetute iniziative padronali a Portomarghera, come in numerose altre località, contro il diritto di sciopero durante le vertenze sindacali in corso, nonché del fatto che dopo la serrata degli scorsi giorni presso l'Italsider di Portomarghera, azienda pubblica, ve ne è stata un'altra ieri presso le Leghe Leggere, sempre di Portomarghera, azienda della Montecatini e dell'A.I.A.G. svizzera, con la solita motivazione che gli scioperi dei metalmeccanici, essendo articolati, sono illegali, e con l'aggiunta, per quest'ultima azienda, che la ripresa produttiva è condizionata dalla sospensione delle agitazioni o, come afferma l'associazione degli industriali della provincia di Venezia, « dal ripristino del normale ciclo lavorativo »; per sapere quali iniziative intende assumere il Governo per assicurare nelle fabbriche, e in tutti i luoghi di lavoro, il diritto di sciopero e le libertà costituzionali, innanzi

tutto nelle aziende pubbliche, nelle quali, fra l'altro, le circolari del Ministro delle partecipazioni statali, circa i diritti sindacali, sono sostanzialmente ignorate.

(3690) « GOLINELLI, VIANELLO ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale e delle partecipazioni statali, per conoscere quali urgenti iniziative intendano prendere per ottenere la revoca dei licenziamenti adottati da aziende torinesi e dall'Alfa Romeo nei confronti di operai membri di commissioni interne e sindacalisti, e per evitare il ripetersi di simili atti di intimidazione e di rappresaglia, tanto più gravemente lesivi delle libertà democratiche quando sono financo compiuti da aziende a partecipazione statale.

(3691) « MOSCA, SANTI, BRODOLINI, MUSSA IVALDI VERCELLI, LOMBARDI RICCARDO, CUCCHI, GIOLITTI, GUERRINI GIORGIO, FERRARIS ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri di grazia e giustizia, dei lavori pubblici e dell'interno, per conoscere quali provvedimenti ed iniziative urgenti si intenda assumere nei confronti del trasferimento degli uffici della pretura di Brindisi, alloggiati in locali dichiarati pericolanti per decisione dei competenti organi tecnici.

(3692) « MANCO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, per sapere se non ritenga opportuna la soppressione dell'Ente Autotrasporti Merce E.A.M. costituito, con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 39 del 19 luglio 1946, in sostituzione dell'Ente Nazionale Autotrasporti di cose E.N.A.C., a sua volta costituito con decreto legislativo luogotenenziale 17 agosto 1944, n. 188 per le eccezionali contingenze connesse con lo stato di belligeranza del nostro Paese.

« Sorto per garantire il servizio e la esecuzione di trasporti di prima necessità, l'equa ripartizione dei trasporti, la distribuzione dei carburanti, lubrificanti e gomme, gli sono rimasti ormai solo i compiti statistici della consistenza degli autoveicoli adibiti al trasporto di cose e della rilevazione del traffico camionistico; funzioni queste che potrebbero essere disimpegnate da altri uffici pubblici come il P.R.A. o l'Ispettorato della motorizzazione o le Camere di commercio per la prima parte e dall'A.N.A.S. per la seconda.

(3693) « BOTTA ».

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 1° APRILE 1966

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri dell'interno e del lavoro e previdenza sociale, per conoscere se sia giunta ai Ministri interessati l'eco dell'indignazione suscitata fra i lavoratori reggiani dalle rivelazioni della stampa, circa la schedatura individuale effettuata dalla questura di Reggio Emilia per gli operai della fabbrica Lombardini.

« Per sapere se tale schedario è stato istituito per iniziativa dei dirigenti della questura di Reggio Emilia e per la sola fabbrica Lombardini o se invece sia il risultato di direttive ministeriali.

« Per sapere poiché tale fatto non si può che ritenere una vera e propria schedatura politica quali urgenti provvedimenti si intenda adottare per fare cessare immediatamente questa intollerabile azione apertamente lesiva delle libertà politiche e sindacali sancite dalla Costituzione Repubblicana.

(3694) « CURTI IVANO, PIGNI, LAMI, ALINI, NALDINI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se egli sia informato della lentezza con la quale proseguono i lavori per la realizzazione delle autostrade siciliane Palermo-Catania e Catania-Messina e se non ritenga opportuno accertare le cause del denunciato andamento dei lavori al fine di rimuoverle e determinare gli opportuni provvedimenti, affinché i lavori siano portati avanti con maggiore speditezza per realizzare le importanti ed attese arterie stradali nei tempi di attuazione già stabiliti.

(3695) « DI PIAZZA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro delle partecipazioni statali, sulla grave situazione provocata in numerose aziende pubbliche di Napoli e provincia, nelle quali le direzioni aziendali hanno adottato incostituzionali rappresaglie in risposta a legittime azioni sindacali come è stato denunciato nel convegno delle commissioni interne della F.M.I., dell'Aerfer di Pozzuoli e dell'« Enel » svoltosi a Napoli il 17 marzo 1966. Analoghe situazioni si sono recentemente verificate all'OCREN ed all'Alfa Romeo di Pomigliano d'Arco.

(3696) « CAPRARA, AMENDOLA GIORGIO, BRONZUTO, ABENANTE ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale e delle partecipazioni statali, per conoscere quali

interventi intendano attuare presso le aziende private e a partecipazione statale a proposito dei licenziamenti e dei provvedimenti adottati dalle stesse aziende per rappresaglia sindacale e in corso di azione delle rispettive categorie per i rinnovi contrattuali.

« Gli interroganti chiedono in particolare di conoscere quali atteggiamenti il Governo si ripromette di assumere nei confronti della F.I.A.T. per il recente licenziamento di due membri di commissione interna e dell'Alfa Romeo per i licenziamenti e le sospensioni disposte.

(3697) « STORTI, SCALIA, ARMATO, BORRA, SABATINI, BORGHINI, BIAGGI NULLO, COLLEONI, ZANIBELLI, CENGARLE, GIRARDIN, CAVALLARI, TOROS, CARRA, CERUTI, COLASANTO, MAROTTA VINCENZO, SINESIO ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere — preoccupati dalla tensione che si è venuta a creare fra datori di lavoro e lavoratori a causa della vertenza per il rinnovo del contratto di lavoro dei metalmeccanici — se non ritenga opportuno accertare se alcuni licenziamenti effettuati recentemente da grandi complessi industriali non siano stati adottati esclusivamente per rappresaglia sindacale; e, nel caso risultasse che questi siano stati deliberati adducendo motivi veri solo in apparenza, per sapere se non intenda tempestivamente intervenire — al fine di difendere il diritto del lavoratore alla libera attività sindacale, di evitare ulteriori irrigidimenti delle parti, di tutelare i rappresentanti dei lavoratori da qualsiasi forma di rappresaglia o di pressione — affinché tali provvedimenti vengano immediatamente revocati.

(3698) « ARIOSTO, BRANDI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro delle partecipazioni statali, per sapere se è a conoscenza del fatto che la direzione dell'Italsider, prendendo spunto dalla lotta in corso dei lavoratori metalmeccanici, ha attuato negli stabilimenti di Piombino e di Bagnoli la serrata;

considerando che il pretesto addotto non trova altra giustificazione se non quella di rispondere alle sollecitazioni della Confindustria arroccata su una posizione di intransigenza;

ricordando gli interventi del ministro che in ben due occasioni ha posto il problema dello stabilirsi all'interno delle aziende a partecipazione statale di rapporti di collabo-

razione fra il personale, i sindacati e le direzioni;

chiedono al ministro se non ritenga necessario intervenire per far recedere la direzione dell'Italsider dalla posizione presa, affinché siano finalmente stabiliti rapporti democratici all'interno delle aziende a partecipazione statale.

(3699)

« GIACHINI, CAPRARA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere se non ritenga arbitrario ed illegittimo il comportamento del prefetto di Rieti che con biglietto urgente di servizio del 17 marzo 1966 in relazione allo sciopero dei dipendenti comunali ingiungeva al sindaco di Fara Sabina di disporre la trattenuta degli assegni in occasione del pagamento delle competenze del mese di marzo nei confronti di coloro che avevano partecipato allo sciopero avvertendo che " qualora non pervenga assicurazione di adempimento entro il 24 marzo 1966, questo ufficio, senza ulteriore avviso, invierà il successivo giorno 25 apposito commissario per eseguire, con i poteri costitutivi, la trattenuta di che trattasi, con spese a carico dei responsabili di inadempienza ».

« L'interrogante chiede in conseguenza di conoscere quali misure intenda adottare il Ministro a tutela dell'autonomia di questo comune, che peraltro risulta essere stato il solo nei cui confronti si sia adottata tale nota di servizio, ed a difesa del prestigio degli amministratori e dell'esercizio del diritto di sciopero dei dipendenti.

(3700)

« COCCIA ».

#### *Interpellanza.*

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Ministro delle partecipazioni statali, per chiedere se non ritenga necessario ed urgente definire la posizione del ministero stesso di fronte al minaccioso aggravarsi della prospettiva nelle aziende metalmeccaniche e navalmeccaniche I.R.I. di La Spezia, sia avendo riguardo al loro aspetto produttivo, sia avendo riguardo al problema della occupazione.

« Tale richiesta è avvalorata dalle seguenti situazioni:

1) lo stabilimento OTO-Melara, al quale, per recente disposizione, è stata tolta la produzione civile dei carrelli elevatori, vede nuovamente indirizzata la propria produzione, in misura di gran lunga prevalente, al settore degli armamenti; ciò che è causa, intanto, di perdita di commissioni per un rilevante numero di piccole industrie, sussidia-

rie appunto a tale produzione civile, e motivo di insicurezza per l'economia spezzina;

2) nello stabilimento della Termomeccanica italiana alle perduranti riduzioni dello orario di lavoro si sono aggiunte in questi ultimi giorni le sospensioni dal lavoro di un numero cospicuo di addetti al reparto fonderia, per cui è legittimo pensare che il recente riassetto finanziario di detta azienda non abbia determinato né stia per determinare alcunché di positivo nell'assetto produttivo;

3) per il cantiere di Muggiano non risultano essere stati compiuti sino ad ora investimenti sensibili e determinanti, che ne abbiano rafforzate le attrezzature, sì che — in contrasto del resto con i risultati cui pervenne nel 1965 il convegno a La Spezia delle città sedi di cantieri navali — non risultano purtroppo ancora smentiti i propositi che sono stati enunciati sul futuro dell'industria cantieristica italiana e, in particolare, per quanto riguarda il cantiere di Muggiano, esso, come già è accaduto, verrà a trovarsi sempre più in uno stato tale da non poter essere preso in considerazione per la assegnazione di nuove commesse.

« Gli interpellanti ritengono pertanto che, sulla base delle situazioni su accennate, giustificata sia la preoccupazione che si nutre per gli attuali indirizzi delle partecipazioni statali nel settore delle industrie manifatturiere, nell'ambito del quale, anche a La Spezia, si ripropongono continuamente misure di riorganizzazione che finiscono per tradursi in ridimensionamenti e compressioni di livelli retributivi; chiusure o conversioni di stabilimenti; trasferimenti di reparti; riduzioni di orari di lavoro e sospensioni; blocco per nuove assunzioni.

« Ugualmente fondata appare la necessità che i problemi delle aziende I.R.I. siano affrontati alla radice, secondo le esigenze di una programmazione democratica rispondente ad una prospettiva di sviluppo generale dell'economia nazionale (e non già solo secondo criteri di cosiddetto riordino produttivo o finanziario dell'assetto di singole aziende o settori) e in considerazione anche della importanza del rafforzamento della grande e media industria di Stato per lo sviluppo delle attività industriali sussidiarie, nel quadro di una indispensabile funzione cui debbono assolvere le partecipazioni statali ai fini della programmazione nella regione ligure.

(755)

« FASOLI, D'ALEMA, AMASIO, NAPOLITANO LUIGI, SERBANDINI ».