

322.

SEDUTA DI VENERDÌ 28 LUGLIO 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE INGRAO

INDI

DEI VICEPRESIDENTI MARIOTTI E MARTINI MARIA ELETTA

INDICE

| | PAG | | PAG |
|---|--------------|---|---|
| Disegni di legge: | | LABRIOLA | 20412 |
| (Approvazione in Commissione) | 20462 | LA LOGGIA, <i>Relatore</i> | 20401, 20424, 20430 |
| | 20484, 20496 | | 20434, 20442, 20443, 20444 |
| (Assegnazione a Commissione in sede referente) | 20527 | MACCIOTTA | 20410 |
| (Autorizzazione di relazione orale) | 20527 | MALAGODI | 20419, 20430, 20431 |
| (Presentazione) | 20449 | SPAVENTA | 20411, 20442 |
| (Proposta di trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa) | 20478 | TARABINI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i> | 20406, 20425, 20430 20435, 20442, 20443, 20445 |
| (Trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa) | 20478 | VALENSISE | 20422 |
| (Trasmissione dal Senato) | 20478, 20526 | VIZZINI | 20406 |
| Disegno di legge (Discussione e appro- vazione): | | Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione): | |
| Riforma di alcune norme di conta- bilità generale dello Stato in mate- ria di bilancio (<i>approvato dal Se- nato</i>) (2270) | 20401 | Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto e disposizioni sull'azione ci- vile in seguito ad amnistia (2343); | |
| PRESIDENTE | 20401, 20412 | MELLINI ed altri: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (882); | |
| AIARDI | 20418 | CASTELLINA LUCIANA ed altri: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (1656); | |
| CARANDINI | 20415 | | |
| GALASSO | 20416 | | |

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 28 LUGLIO 1978

| | PAG. | | PAG. |
|---|-------|--|---------------------|
| MENICACCI: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (2062) . . . | 20450 | SANTAGATI | 20499 |
| PRESIDENTE | 20450 | SCOVACRICCHI | 20516 |
| BOZZI | 20518 | TESTA | 20478 |
| CAVALIERE | 20450 | Proposte di legge (Annunzio) . . . | 20401, 20478 |
| DEL PENNINO | 20496 | Interrogazioni e interpellanza (Annunzio) | 20527 |
| FACCIO ADELE | 20493 | Nomine ministeriali ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978 (Comunicazione) | 20477 |
| FRANCHI | 20485 | Votazione segreta di un disegno di legge | 20445 |
| LABRIOLA | 20522 | Ordine del giorno della prossima seduta | 20527 |
| LO PORTO | 20454 | | |
| MELLINI | 20467 | | |
| MENICACCI | 20508 | | |
| PENNACCHINI | 20460 | | |
| RICCI | 20463 | | |

La seduta comincia alle 9.

ZOPPETTI, *Segretario ff.*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(È approvato).

**Annunzio
di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

CATTANEI ed altri: « Disciplina della professione di ortottista e di assistente di oftalmologia » (2359);

MASTELLA ed altri: « Riconoscimento del servizio pre-ruolo ad insegnanti di scuola materna » (2360);

SALOMONE ed altri: « Norme sull'ordinamento e sulle funzioni del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali » (2361);

STEGAGNINI ed altri: « Norme per la pensionabilità delle indennità fondamentali a carattere operativo del personale militare delle forze armate » (2362).

Saranno stampate e distribuite.

Discussione del disegno di legge: Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio (approvato dal Senato) (2270).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.

Come la Camera ricorda, nella seduta del 26 luglio ultimo scorso la Commis-

sione è stata autorizzata a riferire oralmente.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole La Loggia, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

LA LOGGIA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il disegno di legge recante modifiche ad alcune norme della contabilità generale dello Stato in materia di bilancio segna una fase di rilevante portata nel processo di trasformazione e di razionalizzazione delle procedure formative delle decisioni degli organi della pubblica amministrazione in senso lato, cui hanno dato un contributo notevole da ultimo la legge 12 agosto 1977, n. 675, la legge 27 dicembre 1977, n. 984, e quelle di qualche tempo precedenti sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno (legge 6 ottobre 1971, n. 853, e legge 2 maggio 1976, n. 183) ed, infine, una spinta decisiva il decreto attuativo della legge delega sull'ordinamento regionale (decreto legge 21 luglio 1978, n. 383) e il decreto di attuazione della stessa (24 luglio 1977, n. 616). Si tratta di un complesso di norme che, pur se per molti aspetti si prestano al rilievo di una frammentarietà nella quale difficilmente può cogliersi un unitario disegno globale, tuttavia vanno sottolineate come espressione di una volontà trasformatrice delle strutture dello Stato che risponda ad esigenze oramai universalmente avvertite e vivacemente sottolineate in tutti gli ambienti di pubblica opinione.

Certo si tratta di un processo di trasformazione delle strutture che si può dire appena iniziato e che va proseguito oramai con decisione, essendone sottolineata con sempre maggiore incisività l'urgenza specie dopo l'attuazione integrale dell'ordinamento regionale.

Come è stato osservato, fra l'altro, nella relazione sul bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1971, appare quanto mai necessaria e non più differibile una rivalutazione dell'assetto delle strutture fondamentali dello Stato. Il Parlamento deve oramai avviarsi verso l'adozione di un diverso modo di esercizio delle sue funzioni indirizzandole prevalentemente alle decisioni di rilievo politico generale come quelle che attengono alla politica internazionale, all'indirizzo della politica generale dello Stato, agli obiettivi di sviluppo economici, dei bilanci e dei rendiconti, alla delibera dei principi e delle direttive di massima per le leggi fondamentali (con adozione conseguente della procedura redigente), alla delibera sulle leggi-quadro per la legislazione regionale. E deve essere posto in grado di condurre il controllo più documentato ed approfondito: sull'attività dello Stato nel complesso delle sue manifestazioni e perciò non soltanto sul bilancio e sul rendiconto ma anche sull'attività delle amministrazioni, per valutarne l'aderenza all'attuazione degli obiettivi che le medesime erano tenute a perseguire; sull'indebitamento generale diretto ed indiretto dello Stato e di tutti gli enti pubblici; sui costi interni della pubblica amministrazione; sul rendimento dei pubblici servizi; sul ritmo di attuazione delle leggi e sugli effetti relativi tanto in rapporto all'utilità generale quanto al grado di rispondenza in concreto alle loro finalità.

A tale esigenza risponde la legge in esame, della quale la norma più qualificante è quella relativa alla legge finanziaria prevista dall'articolo 12. Nella sistemica della normativa in esame, la discussione e l'approvazione della legge finanziaria costituiscono la sede nella quale il Parlamento potrà assolvere una effettiva funzione di indirizzo della politica generale dello Stato attraverso la ricognizione e la selezione degli impegni reali o virtuali a carico di esso, esprime un giudizio sulla congruità dei tempi previsti o comunque necessari per assolvere a tali impegni, individuare le disponibilità effettive su cui possa contarsi nel rispet-

to sostanziale dell'articolo 81 della Costituzione per la copertura di nuove o maggiori spese.

D'altro canto le modifiche apportate in questa sede dalla Commissione bilancio e adesso proposte all'approvazione della Camera, in ordine alla formulazione delle linee della politica economica nazionale e della impostazione dei bilanci annuali e pluriennali, con una partecipazione delle regioni, legata ad una precisa procedura, consentono un avvio verso quell'unità decisionale di vertice, a livello prima del CIPE, poi del Governo ed infine del Parlamento, da tempo auspicata, pur nel rispetto della libertà delle autonomie costituzionalmente garantite ai vari livelli e nel presupposto di una equilibrata composizione della differenziata gamma di interessi che le comunità regionali, provinciali e comunali sono chiamate ad esprimere e tutelare. Al riguardo appare assai significativa la disposizione contenuta nell'articolo 35 del disegno in esame, la quale pone alle regioni l'obbligo di determinare, con il concorso degli enti territoriali, gli obiettivi dei propri bilanci pluriennali in riferimento ai programmi regionali di sviluppo e in armonia con gli obiettivi programmatici risultanti dal bilancio pluriennale dello Stato, richiamando, per la ipotesi di mancanza della armonizzazione anzidetta, il disposto dell'articolo 127 della Costituzione, che prevede, nell'ipotesi di contrasto di leggi regionali con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni, che possa essere proposta dal Governo dinanzi alle Camere la relativa questione, per un giudizio sul merito. La citata norma, per altro, si ricollega a quella contenuta nell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed altresì al disposto dell'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e dell'articolo 17 lettera a) della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Altra norma qualificante del disegno di legge è quella che introduce l'obbligo della formulazione oltre che del bilancio annuale di un bilancio pluriennale nel quale, previa indicazione delle ipotesi circa

gli andamenti dell'economia quali appaiono dalle previsioni delle relative grandezze globali, sono esposti, separatamente, da una parte l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente e dall'altra le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale.

Nel sistema del disegno di legge il bilancio pluriennale, il bilancio annuale, che deve essere elaborato in coerenza con esso, e la legge finanziaria, che rappresenta il momento delle scelte finali di rivalutazione degli indirizzi da imprimere all'economia nazionale e degli obiettivi da perseguire, costituiscono validi strumenti:

- a) per fissare il limite delle autorizzazioni rispettivamente di impegno e di pagamento in ciascun esercizio;
- b) per fissare il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario sia nell'esercizio cui si riferisce il bilancio annuale, sia in ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio pluriennale;
- c) per determinare, nel saldo netto da finanziare, l'obbligatorio riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese del conto capitale previste dalla legislazione di spesa a carico degli esercizi finanziari considerati dal bilancio pluriennale;
- d) per porre l'obbligo di rinvenire la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese di parte corrente o per rimborso di prestiti, esclusivamente nel miglioramento, sulla base della legislazione vigente, della previsione dei primi due titoli delle entrate rispetto a quella relativa alla spesa di parte corrente.

Il Parlamento potrà in tal modo trarre, attraverso l'acquisizione, lo studio e l'analisi critica dei dati e delle documentazioni contenute nella relazione previsionale programmatica e degli schemi dei bilanci annuale e pluriennale, le valutazioni opportune, formulando indirizzi che traggano fondamento dalla obbiettiva conoscenza dei problemi ai fini della formulazione delle linee generali di politica economica, anche in via di rivalutazione e di

revisione in quelle in precedenza formulate.

Ai fini del detto esame il disegno di legge in discussione ha meglio precisato il contenuto della *Relazione previsionale e programmatica* ed ha posto l'obbligo che ad essa siano allegate, riunite e coordinate in un unico documento le relazioni programmatiche di settore previste da specifiche leggi redatte secondo criteri omogenei indicati dal ministro del bilancio e della programmazione economica. La *Relazione previsionale e programmatica* espone il quadro economico generale ed indica gli indirizzi della politica economica nazionale ed i conseguenti obiettivi programmatici, rendendo espliciti e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, l'entità e la ripartizione delle risorse, gli anzidetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato.

Non sarà per altro inutile ricordare come la adozione del sistema di formazione del bilancio, che si concreta nella legge finanziaria, viene a conferire contenuto più pregnante alle norme opportunamente inserite, a suo tempo, nel regolamento della Camera (articoli 119-124) il quale stabilisce che nel periodo dedicato all'esame dei disegni di legge di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato sono esaminati anche gli altri documenti relativi alla politica economica nazionale e alla gestione del pubblico denaro; in tale periodo non può essere convocata, in sede legislativa, nessuna Commissione.

Il riferimento ad indirizzi di politica economica nazionale e ad obiettivi programmatici ripropone il tema della programmazione, in mancanza della quale quel riferimento non può che essere ricondotto alla relazione previsionale e programmatica, alle risultanze del bilancio pluriennale, agli impegni programmatici di Governo ed agli obiettivi che nel complesso attraverso tali fonti possono essere individuati. Ma al riguardo è da rilevare come manchi tuttora una compiuta definizione del concetto del contenuto e dei li-

miti della programmazione, e dei modi per assicurarne la conformità con gli obiettivi globali e settoriali assegnati allo sviluppo economico dal sistema della Costituzione italiana con specifico riferimento delle zone depresse del mezzogiorno e delle isole. Né, per altro, sembrano sufficientemente approfonditi finora: sia i problemi relativi ai vincoli che possano conseguire dall'approvazione di un programma economico nei confronti delle amministrazioni dello Stato, da quelle degli enti in cui esso si riparte, degli enti a cui affida l'esercizio di attività economiche e finanziarie; sia i temi relativi alle forme, all'estensione e al tempo dei controlli del potere legislativo e di quello esecutivo sull'attuazione degli obiettivi programmatici e sull'aderenza ad essi della azione politica dello Stato, degli enti territoriali, degli enti economici pubblici; sia i temi relativi all'individuazione dei vincoli che possano porsi alla libertà degli operatori privati per indirizzarne e coordinarne l'attività a fini sociali. In altri termini rimane del tutto aperto il problema dei modi di attuazione del disposto dell'ultima parte dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, che demanda al CIPE di promuovere e coordinare, ai fini dell'attuazione del programma economico e nazionale, l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici, nonché l'armonizzazione della politica economica nazionale con le politiche economiche della Comunità europea.

Resta altresì aperto il problema di un effettivo coordinamento della finanza pubblica come previsto dal disposto dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e dell'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, (relativamente al quale vanno qui richiamati il decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, e la relativa legge di conversione del 17 marzo 1977, n. 62, concernenti il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine dei comuni e delle province e il decreto legge 29 dicembre 1977, n. 946, e la relativa legge di conversione 27 febbraio 1978, n. 43, concernenti provvedimenti urgenti per la finanza locale); problema che si ricollega direttamente all'articolo 81

della Costituzione ed ai sistemi di controllo previsti dagli articoli 100 e 103 della Costituzione, per quanto attiene all'attività del governo dello Stato, ed agli articoli 125 e 130 della Costituzione medesima per quanto attiene alla attività delle regioni, dei comuni, e delle province.

La materia non può certo dirsi soddisfacentemente regolata dalla istituzione delle commissioni e dei comitati di controllo rispettivamente per le regioni e per le province ed i comuni, cosicché, anche al riguardo, non sembra possa prescindere da una rivalutazione della complessa materia in direzione di una riforma dell'attuale assetto della Corte dei conti per la creazione di sezioni decentrate di controllo, che meglio potrebbero assicurare, con l'adozione di forme e criteri di valutazione, uniformi per tutto il territorio dello Stato, da un canto quell'unicità di controllo senza la quale non appare possibile un adeguato coordinamento della finanza pubblica, e, dall'altro, un sistema di riconduzione, in via normale e generalizzata, di tutta la contabilità pubblica alla giurisdizione contabile della Corte dei conti, così come previsto dall'articolo 103 della Carta costituzionale.

Problemi aperti rimangono altresì, e certo di non trascurabile portata, quanto alla razionalizzazione e allo snellimento dei processi di decisione, di autorizzazione e di esecuzione della spesa pubblica, e dei controlli in genere sulla pubblica amministrazione.

Al riguardo sembrano auspicabili: una maggiore e più personale responsabilità dei funzionari con la delega di potestà che ancor oggi confluiscono, anche per questioni di scarsa rilevanza, al vertice dell'autorità politica di ciascuna amministrazione; una maggiore severità nei casi di irregolarità od abusi; un'accentuazione dei controlli successivi ed una attenuazione di visti e controlli preventivi cosicché coloro che esercitano funzioni con delega di poteri o presiedono ad organi amministrativi abbiano piena consapevolezza delle responsabilità collegate all'adozione dei provvedimenti di loro competenza senza preventive coperture. D'altro canto an-

drebbe valutata l'adozione di controlli di efficienza e di efficacia attraverso la valutazione dell'adeguatezza dei mezzi impiegati ai fini da raggiungere, nonché del grado in cui l'azione amministrativa si sia rivelata idonea a soddisfare le esigenze che è chiamata ad assolvere; finalità perseguibili, attraverso la introduzione di sistemi di rilevazione che consentano di valutare costi, rendimenti o risultati della azione amministrativa.

Il disegno di legge in esame introduce il sistema della cassa accanto a quello della competenza nel bilancio annuale di previsione, aventi entrambi valore giuridico.

Rimandando, al riguardo, alle considerazioni egregiamente esposte nella relazione della V Commissione del Senato, stesa dal senatore Bollini, ci limiteremo a manifestare, pur non nascondendoci la possibilità di argomentazioni critiche, adesione alla scelta compiuta, soprattutto in quanto essa assicura la possibilità di un costante collegamento tra il bilancio dello Stato e le linee generali della politica nazionale e dei conseguenti obiettivi di sviluppo, dato che gli elementi per la formazione di esse sono tratti da elaborazioni econometriche dei dati della contabilità nazionale, nel quadro della quale i conti della pubblica amministrazione sono inseriti sulla base dei movimenti di cassa. Sembra per altro di dover sottolineare che il nuovo sistema porta ad eliminare i residui di stanziamento ed evita la tenuta della relativa contabilità e, d'altro canto, costituisce essenziale strumento di governo della liquidità e di controllo della spesa pubblica.

Norme da sottolineare, in particolare, sono: quelle che attengono alla disciplina dei fondi così di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine come per la riassegnazione dei residui parenti delle spese in conto capitale, dei fondi per le spese imprevedute ed altresì dei fondi speciali destinati a far fronte alle spese derivanti da provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel corso dello esercizio; quelle relative all'assestamento ed alle variazioni del bilancio da effettuarsi rispettivamente nel giugno e nell'ottobre

di ciascun anno; quella relativa alla quantificazione dell'onere relativo al primo anno degli oneri derivanti da leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, rinviando la indicazione delle quote sugli esercizi successivi alla legge finanziaria; quelle relative alla normalizzazione dei conti che importano oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato; quelle riguardanti il consolidamento dei conti pubblici; quelle relative ai conti di cassa ed ai loro contenuti; quelle relative alle giacenze di tesoreria delle regioni e degli altri enti pubblici; quelle relative alla cessazione a partire dall'esercizio finanziario 1979 delle disposizioni che determinano le quote annuali di spesa di leggi a carattere pluriennale, con esclusione, beninteso, di quelle che si riferiscono a interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione assumano carattere preminente. Per altro la Commissione ha ritenuto di aggiungere una norma che dispone che la quota destinata a gravare sul bilancio annuale e su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale debba essere determinata, in seno alla legge finanziaria, tenendo conto anche degli impegni giuridicamente perfezionati.

La Commissione ha apportato talune modifiche dirette a razionalizzare le procedure di formazione del bilancio annuale e di quello pluriennale, fissando precisi termini per le varie fasi, in modo da lasciare a ciascun organo, chiamato ad esercitare le proprie competenze in materia, adeguato tempo per le opportune valutazioni; in particolare un congruo termine è stato assegnato alle regioni per la espressione dei loro pareri nei quali si concreta l'essenza della loro partecipazione alla formazione delle scelte che si rispecchiano nel bilancio annuale e in quello pluriennale.

La prescrizione di un termine perentorio per la durata delle gestioni fuori bilancio non viene richiesta nella ipotesi che esse si riferiscano a fondi di rotazione, essendo parso opportuno alla Commissione che al riguardo si consentisse una eccezione alla regola generale della temporaneità delle gestioni fuori bilancio in generale.

La Commissione ha ritenuto che dovesse essere soppresso l'articolo relativo alle rilevazioni della distribuzione regionale della spesa, essendo state valutate le gravi difficoltà di attuazione di una norma del genere.

Per quanto attiene alla riassegnazione dei residui perenti delle spese in conto capitale, si è ritenuto di precisare, come già per altro risultava da precedenti norme, che debba trattarsi di spese che lo Stato ha assunto l'obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguiti.

Per le spese finanziate col ricorso al mercato si è sancito l'obbligo che tutte le autorizzazioni di spesa relative in virtù di leggi vigenti alla data di entrata in vigore della legge in esame debbano essere iscritte in bilancio.

Accogliendo un emendamento del Governo, l'ENEL è stato escluso dagli enti indicati nella tabella A).

Tenuto conto, infine, della presumibile epoca di entrata in vigore della legge si è ritenuto opportuno di accogliere la richiesta del Governo diretta a spostare l'entrata in vigore delle relative norme, salve le decorrenze previste dai singoli articoli, all'esercizio finanziario 1979, mentre si è fissata a partire dall'anno finanziario 1980 la decorrenza delle norme relative alla presentazione ed all'esercizio in termini di cassa del bilancio annuale. Tuttavia viene stabilito che il bilancio in termini di cassa per l'anno 1979, ai fini di una sua gestione in forma sperimentale, sarà presentato al Parlamento in apposito documento dal ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio e della programmazione economica, entro il 31 dicembre 1978.

Infine si è disposto che la disaggregazione e l'analisi del bilancio pluriennale previste dal quarto comma dell'articolo 4 venga limitata per l'anno 1979 al primo livello del codice economico e funzionale.

Il disegno di legge è stato centro di attenzione di studiosi e di politici e vi sono stati sul piano della dottrina considerevoli e pregevoli apporti; ma pur con i suoi limiti ed anche se possono preve-

dersi certo non lievi difficoltà di attuazione e riscontrarsi manchevolezze e imperfezioni, esso segna tuttavia un notevole passo avanti sulla via dell'adeguamento della contabilità dello Stato (iniziata con la legge 25 novembre 1971, n. 335, ha via via proseguito con le leggi 10 maggio 1976, n. 249, 20 luglio 1977, n. 407 e 22 dicembre 1977, n. 951) alle nuove esigenze poste dall'evoluzione di una società moderna ed alla conseguente necessità di acquisizione di conoscenze e di effettuazione di controlli per il settore pubblico complessivamente considerato in tutte le sue componenti. Aspetti tutti per i quali rimandiamo alla pregevole relazione già ricordata del senatore Bollini.

Per le considerazioni esposte vi raccomandiamo l'approvazione sollecitata della normativa in esame.

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

TARABINI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Mi riservo d'intervenire in sede di replica.

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

VIZZINI. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il provvedimento al nostro esame, concernente la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, rappresenta, senza alcun dubbio, un tentativo realmente innovativo destinato a mutare profondamente il processo di formazione del bilancio e a trasformarlo, come è stato già opportunamente osservato, da documento meramente recettivo a strumento efficiente con effettiva capacità di manovra e di scelta su tutti i flussi finanziari pubblici che, direttamente o indirettamente, sono condizionati dalla legislazione statale.

L'esigenza di tale mutamento è stata già da tempo avvertita e noi stessi, in più di una occasione, ne avevamo affermato il carattere di assoluta priorità. In

effetti, dopo la riforma del 1964, vi sono già stati dei mutamenti parziali, volti proprio in direzione di quelle scelte che oggi, attraverso l'approvazione del provvedimento in esame, il Parlamento dimostra di voler rendere definitive.

Basterà qui ricordare la legge n. 209 del 1976, che imponeva per la prima volta l'obbligo al ministro del tesoro di presentare in Parlamento una stima sulle previsioni di cassa, la legge n. 407 del 1977, che stabiliva la presentazione annuale di una stima di cassa riferita alla gestione del bilancio di tesoreria e dell'intero settore pubblico allargato, ed infine la legge n. 951 del 1977 che prefigura la futura legge finanziaria.

Come è stato ampiamente detto, i punti fondamentali del disegno al nostro esame consistono in un affiancamento del bilancio di cassa a quello tradizionale di competenza ed in una proiezione pluriennale delle previsioni di competenza, nonché nella ridefinizione dell'area del settore pubblico allargato e nell'avviamento di un processo di omogeneizzazione dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato.

Di fondamentale importanza è da considerare l'introduzione della legge finanziaria, che dovrebbe essere lo strumento per tradurre in essere tutta la manovra di bilancio ed il governo della stessa spesa pubblica.

Con questo disegno di legge si vuole dare al paese uno strumento moderno per far sì che il bilancio dello Stato non sia più semplicemente un documento contabile annotativo dell'entrata e della spesa cristallizzate in capitoli e titoli, ma diventi uno degli strumenti attraverso i quali opera il programma economico poliennale.

Si tratta, dunque, al di là di questo stesso provvedimento che stiamo esaminando, di passare definitivamente ai fattori: da un metodo di governo e di amministrazione informato alla frammentarietà degli interventi, ad un sistema programmato alla luce di una visione organica e complessiva dei problemi e delle possibili soluzioni. Si tratta di intendere la pro-

grammazione quale scelta degli interventi che si ritiene effettivamente possibile realizzare e quale fissazione di una sede di priorità in relazione agli stessi. Ci sembra che la reale volontà politica di operare in questo senso debba essere la vera innovazione da introdurre, perché, diversamente, la stessa riforma della contabilità, che stiamo esaminando, resterebbe strumento privo di contenuti reali e non rappresenterebbe, ovviamente, un fatto positivo.

Per realizzare concretamente questo tipo di impostazione è necessario, come ho già detto, collegare il programma economico con il bilancio previsionale, dando a quest'ultimo documento una caratterizzazione che, superando la tradizionale concezione finanziario-contabile, ne faccia un mezzo di quantificazione degli interventi nella logica delle scelte prioritarie contenute nel programma e, nel contempo, lo strumento operativo per la loro realizzazione. In una tale visione non solo la spesa diviene elemento programmato e controllabile, ma anche la funzione fiscale può esercitare un'importanza fondamentale non solo quale strumento attraverso il quale provvedere alle entrate occorrenti per la spesa, ma soprattutto come funzione che deve muoversi esercitando i suoi prelievi secondo la necessità economica del mercato in una ottica di programmazione. Si tratterà, in questo caso, di adoperare la leva fiscale come vero e proprio strumento di politica economica e non soltanto come mezzo di restrellamento di risorse, dimenticando per sempre un certo tipo di manovra fin qui adottata, costituita da aumenti del prelievo, non sempre finalizzati agli obiettivi globali di risanamento del sistema. Si tratterà anche di guardare al sistema fiscale quale strumento che può e deve essere usato in funzione riequilibratrice della domanda. Ecco perché accogliamo con soddisfazione il disegno di legge così come approvato dal Senato e con le modifiche apportate dalla V Commissione della Camera. Ne apprezziamo soprattutto i principi di fondo che vi sono contenuti, anche se ci rendiamo perfet-

tamente conto che alcune norme specifiche andranno riviste e corrette alla luce dell'esperienza pratica. L'importante era ed è dare un'impostazione diversa alla maniera di concepire i conti dello Stato e soprattutto di avere strumenti capaci di darci una visione, un controllo reale di tutta la finanza pubblica in una ottica più ampia di quella determinata dalla finanza strettamente statale ed in uno spazio temporale più vasto di quello annuale. D'altronde, appare chiaro che il livello di crisi cui è giunta la finanza pubblica non consente oggi nessun serio discorso di risanamento che non sia proiettato nel tempo attraverso operazioni complesse e comportamenti e misure capaci di spiegare effetti non soltanto nel breve periodo.

In queste condizioni, l'opportunità di una valutazione pluriennale delle risorse disponibili e dei limiti della manovra globale diventa una vera e propria esigenza. In questa direzione il bilancio pluriennale trova una sua ragion d'essere, proprio perché consente le valutazioni che abbiamo prima indicato e perché, oltre a questo, permette anche di mettere in corretto rapporto fra loro la realtà economica del presente e la prospettiva del futuro con le scelte di politica economica che dovranno essere compiute.

A quanto detto ci sembra che si possa ancora aggiungere la circostanza che questa struttura consente anche di trovare nel bilancio un preciso momento di verifica della traduzione in realtà operativa delle indicazioni programmatiche e quindi dei modi di perseguimento degli obiettivi generali enumerati.

Ci rendiamo, tuttavia, conto che già su questo terreno si incontreranno difficoltà e altre innovazioni dovranno essere introdotte. Basti pensare, a tal proposito, che la politica concreta di programmazione e un vero programma economico sono ancora per lo Stato obiettivi da raggiungere e non realtà operanti, e questo, come è stato già osservato nell'altro ramo del Parlamento dal relatore, senatore Bollini, rappresenta uno dei problemi da risolvere per evitare che il provvedimento che

stiamo esaminando resti nei fatti appeso al nulla. Ma intanto, almeno nella prima fase, questa impostazione di bilancio va messa in relazione con quel tanto di programmazione che c'è, tenuto conto che alcuni provvedimenti legislativi, varati dal Parlamento di recente, rappresentano già, anche in questo settore, un segnale nuovo e significativo sul terreno della programmazione: cito per tutti la legge n. 675, che rappresenta, a mio avviso, un primo e serio tentativo di programmazione della politica industriale del nostro paese.

Un'altra delle novità che abbiamo indicato come rilevante nel disegno di legge che stiamo esaminando consiste, poi, nella definizione del settore pubblico allargato e nell'adeguamento dei bilanci degli enti a quello dello Stato. In realtà, sono note a tutti le difficoltà e le divergenze incontrate anche di recente per determinare un quadro preciso dei dati riguardanti tutto il settore pubblico allargato. Abbiamo assistito a quello che è stato definito, forse impietosamente, ma giustamente, il « ballo delle cifre », ad una serie di discordanze, sembra quasi incredibile, anche nell'interpretazione dei numeri e ciò soprattutto per l'assenza di dati certi, per carenza di informazione e di bilanci leggibili tutti alla stessa maniera. Ora, è chiaro che il processo tendente ad uniformare tutti i bilanci crea qualche problema ed impone alcune distinzioni come quella tra enti economici e non, ma è altrettanto evidente che questo processo è indispensabile per poter valutare, sulla base di dati certi e omogenei, gli effetti complessivi della politica di bilancio e per consentire al Parlamento di riprendere ad esercitare un reale potere di indirizzo e di controllo.

Ma una delle innovazioni più significative del provvedimento, lo ha sottolineato prima di me il relatore, onorevole La Loggia, è senza dubbio l'introduzione della legge finanziaria, che si può senz'altro considerare un meccanismo fondamentale di definizione della manovra globale della spesa e dell'entrata, restituendo così al bilancio un reale spazio di manovra oggi inesistente. Più precisamente, nei confronti della attuale situazione, nella quale il

bilancio dello Stato, come abbiamo già ricordato, finisce per essere strumento quasi del tutto ricettizio e privo pertanto di elasticità, la legge finanziaria consente invece una valutazione di tutte le decisioni di entrata e di spesa, permettendo quindi di compiere serie valutazioni del rapporto tra programmi e risorse disponibili.

Tuttavia, sul tema del controllo della spesa è stato obiettato che il ricorso ai fondi speciali, previsto dal provvedimento in esame, non è strumento compatibile con il predetto obiettivo. A questo proposito ci sembra opportuno sottolineare come l'uso dei fondi speciali debba essere limitato al minimo indispensabile, in modo da non sovvertire la logica economica e amministrativa che presiede alla riforma che ci apprestiamo a varare. Appare, infatti, evidente che un uso improprio di tali strumenti non potrebbe non portare a squilibri finanziari ma anche e soprattutto ad una collocazione globale delle risorse finanziarie pubbliche che finisca per articolarsi diversamente dal modello di riferimento che ha appunto ispirato la programmazione pluriennale del bilancio. Comunque sia, sarà la prima fase di applicazione di questa legge a suggerirci eventuali modifiche e miglioramenti e sulla base del funzionamento pratico di questi meccanismi potremo poi vedere se sarà il caso, come da qualche parte è stato suggerito, di abolire i fondi speciali, prevedendo invece per casi limitati la possibilità di una integrazione in corso d'anno della stessa legge finanziaria.

È chiaro, comunque, e giova ripeterlo che, ferma la validità dei principi di fondo che hanno ispirato questo provvedimento, sul piano operativo concreto molte cose andranno gradualmente riviste e la riforma stessa va vista come un primo passo da collegarsi ad un disegno globale di tutta l'amministrazione pubblica, senza il quale anche provvedimenti come questo rischiano di avere effetti sostanzialmente limitati.

Prima di concludere, ritengo indispensabile svolgere un'ultima considerazione che mi sembra particolarmente importante.

Onorevoli colleghi, il testo che stiamo esaminando non include l'articolo 34 del testo approvato dalla V Commissione bilancio del Senato, che recava norme relative alla istituzione della commissione tecnica per la spesa pubblica presso il Ministero del tesoro, che avrebbe dovuto procedere a quella analisi di efficienza della spesa nei vari settori e a quelle valutazioni degli effetti finanziari dei nuovi provvedimenti legislativi senza le quali diviene difficile attuare quel processo innovativo di cui il presente disegno di legge deve segnare l'inizio.

Con lo stralcio dell'articolo 34 si è venuto a sopprimere, in buona sostanza, uno strumento essenziale di controllo e di valutazione degli effetti della spesa, che, oltre ad essere di ausilio fondamentale per il Governo, avrebbe costituito anche un utile strumento di conoscenza che il Parlamento avrebbe potuto utilizzare.

Vi è stato, nei confronti di questo articolo, un atteggiamento strano e sicuramente non univoco da parte del Governo. Non voglio, in questa sede, entrare nel merito del significato politico che la diversità di vedute e di comportamento tra i ministri può avere, voglio invece affermare che le motivazioni addotte dal Governo per giustificare la soppressione dell'articolo 34 non ci convincono affatto, anzi rafforzano la nostra idea sulla validità dello stesso.

Per questo, assieme ad altri colleghi, abbiamo ritenuto di dover sottoporre la questione all'attenzione dell'aula, presentando un emendamento tendente a reintrodurre l'articolo 34.

Voglio in conclusione ribadire che, ad avviso della mia parte politica, l'istituzione della commissione tecnica per la spesa pubblica rappresenta uno dei punti più qualificanti della riforma, soprattutto se la commissione sarà costituita da esperti scelti per la loro qualificazione professionale, svincolati da qualunque legame con le strutture della pubblica amministrazione. Ed è per questo che mi auguro che il nostro emendamento venga accolto dall'Assemblea.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Macciotta. Ne ha facoltà.

MACCIOTTA. Brevemente, signor Presidente, esprimo il consenso del nostro gruppo su questo disegno di legge. Non ci sfuggono, certo, alcune perplessità, soprattutto motivate dalle maggiori responsabilità che certamente competeranno al Parlamento, d'ora in avanti, nel momento in cui la discussione del bilancio dovrà fare i conti con una diminuzione della rigidità della spesa e quindi con l'esigenza di una maggiore, di una più puntuale manovra della spesa pubblica nel suo complesso. Non ci sfugge neanche l'esigenza di valutare il disegno di legge con l'impatto che esso avrà con la realtà della manovra economica complessiva del bilancio dello Stato. Lo stesso emendamento che il Governo ha proposto in Commissione, e che la Commissione ha accolto, circa lo scorrimento dell'entrata in vigore di alcune norme di questa legge dimostra le difficoltà con le quali la pubblica amministrazione e lo stesso Parlamento dovranno misurarsi nel momento in cui questa legge comincerà ad avere vigore.

A noi pare che due esigenze fondamentali abbiano trovato risposta nell'articolo che è stato proposto dalla Commissione. In primo luogo, quella di una proiezione della spesa pubblica in un arco di tempo un po' più ampio di quello del bilancio semplicemente annuale, indispensabile in un momento come questo, nel quale la crisi economica ed anche il progressivo decentramento della manovra della spesa rende assolutamente indispensabile un uso corretto delle risorse ed un controllo in qualche misura centralizzato ed accorpato delle spese. Da questo punto di vista, l'adozione del bilancio pluriennale come elemento di riscontro delle nuove e maggiori spese nel periodo che sarà appunto previsto dal bilancio pluriennale (periodo che la Commissione prevede possa essere di un triennio o fino ad un massimo di un quinquennio), l'adozione del bilancio di cassa e le stesse misure di tesoreria degli enti pubblici possono consentire una manovra migliore, e soprattutto un con-

trollo ed una consapevolezza maggiori della spesa pubblica.

L'altra esigenza che trova risposta nel disegno di legge in discussione è quella della flessibilità maggiore della spesa. Le norme sulle leggi di spesa, che eliminano la rigidità annuale degli stanziamenti e consentono anno per anno di indicare la quota di spesa imputabile all'esercizio, e la legge finanziaria, che dopo l'esperienza già fatta l'anno passato con la legge numero 951 diventa adesso una costante della manovra economica del bilancio, sono due elementi che, se usati in modo corretto, consentiranno un controllo ed un adeguamento permanente della manovra economica.

Le modifiche più rilevanti introdotte dalla Commissione sono già state qui ricordate dal relatore La Loggia. Io voglio soltanto brevemente indicare che è stato reso certamente più coerente il sistema di elaborazione del bilancio ed è stato indicato un meccanismo che dà a tutti i soggetti interessati alla elaborazione, e poi soprattutto all'uso delle risorse rese disponibili dal bilancio un ruolo reale. In particolare, con il combinato disposto degli articoli 3, 15 e 34, il ruolo delle regioni e dei diversi ministeri è stato meglio puntualizzato, ed è stato meglio indicato in quale momento e attraverso quali procedure più puntuali i vari organismi dovranno contribuire alla elaborazione del bilancio, della realizzazione previsionale e programmatica ed alle varie relazioni che accompagnano il documento fondamentale della spesa pubblica.

È stata anche resa più puntuale, ci pare, la manovra dell'intera massa spendibile. In particolare si sono eliminate alcune anomalie nella precedente normativa di riassegnazione dei residui, che avevano suscitato alcuni non infondati rilievi della Corte dei conti, nella sua relazione.

È rimasta aperta una questione, che noi riteniamo non irrilevante, ed è quella, che è stata qui ricordata, della commissione tecnica, sulla quale per altro alcuni colleghi torneranno: io non voglio soffermarmi.

Credo che a tutti noi, nel momento in cui ci accingiamo a dare un voto, che noi pensiamo debba essere favorevole, a questo disegno di legge, si ponga l'esigenza di una riflessione sul rapporto che esisterà tra la legge finanziaria e gli impegni di spesa stabiliti dalle leggi pluriennali. Voglio riferirmi cioè all'esigenza che, eliminata la rigidità della spesa attraverso la eliminazione del vincolo annuale previsto precedentemente dalle leggi pluriennali, non si introduca una nuova rigidità attraverso procedure amministrative che potrebbero essere non meno pericolose e addirittura più vincolanti per l'intero bilancio dello Stato.

Credo che questo porterà nel futuro il Parlamento, sia nella fase di elaborazione del bilancio, sia in quella di elaborazione delle singole leggi, a prestare una maggiore attenzione alle norme di copertura, rendendo più effettiva la corrispondenza tra l'articolo di copertura e la possibilità concreta di utilizzazione delle risorse nel corso degli anni previsti dalla legge. Questo è un impegno che comporterà a tutti noi nel futuro. Quello che è certo, è che questo disegno di legge consentirà al Parlamento e al paese di avere una chiarezza maggiore su quelle che sono le risorse e su quella che è la manovra che lo Stato esercita sull'uso di queste. Per tali motivi, il gruppo comunista voterà a favore del disegno di legge.

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

SPAVENTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, vorrei esprimere una valutazione positiva su questo disegno di legge, che costituisce, forse, la riforma più importante in materia di contabilità pubblica degli ultimi trenta anni, più importante, certo, di quella nota come legge Curti. È una di quelle riforme di cui si sente poco parlare, perché riscuotono scarso interesse nell'aula e presso l'opinione pubblica, ma che sono forse più importanti e di effetti più duraturi rispetto a tante altre che vengono maggiormente pubblicizzate.

Non mi soffermerò sugli elementi innovativi, perché sono stati illustrati dal relatore e dai colleghi che hanno parlato prima di me. Vorrei solamente fare due notazioni. La prima è che sarebbe un grave errore considerare la riforma, che si concreta in questo disegno di legge, come conclusa ed immutabile. Si tratta, al contrario, di una riforma largamente sperimentale, che potrà richiedere modifiche. E non ci dovremmo spaventare se modifiche verranno in seguito introdotte per iniziativa del Governo o del Parlamento, al fine di rendere più agile e funzionale il meccanismo di norme in cui si concreta questo disegno di legge.

La seconda notazione che vorrei fare è che questo disegno di legge — si tratta di una notazione forse più di carattere politico — sembra risuscitare in qualche modo il desiderio di organi di programmazione e di un disegno di programmazione quali non possediamo più da molti anni. Giuste e motivate critiche sono state rivolte contro i tentativi di programmazione globale compiuti negli anni '60; devo, tuttavia, rilevare che la critica è stata puramente negativa e che ci troviamo di fronte ad una situazione in cui, a volte, si ha l'illusione di poter sostituire una somma di piani parziali ad un programma generale mentre, al tempo stesso, si legifera richiedendo elementi di programmazione generale per i quali non esistono più né le attrezzature né, a quanto sembra, le volontà.

La terza notazione che vorrei fare, rivolgendomi in modo particolare al Presidente della Camera, riguarda gli adempimenti che questo disegno di legge impone, non solo e non tanto all'amministrazione e al Governo, ma al Parlamento. Quest'ultimo ha introdotto una serie di requisiti, imponendo all'amministrazione informazioni minute, informazioni frequenti, documentazioni precise: non ci si illuda che questa sia condizione, al tempo stesso, necessaria e sufficiente perché il Parlamento possa meglio eseguire il controllo sulla spesa pubblica. Per questo occorrono, sì, le informazioni, ma occorre anche, come ho avuto più volte modo di

rilevare, una adeguata struttura conoscitiva, quale noi attualmente non possediamo. Si chiede una struttura di ausilio all'opera parlamentare, che costituisce una di quelle incombenze che potranno rendere operante questo disegno di legge.

L'ultimo punto riguarda l'emendamento che, insieme ad altri colleghi deputati, ho presentato per reintrodurre una commissione tecnica per il controllo della spesa pubblica che era stata proposta nel testo della Commissione del Senato, e che da quel testo fu stralciata su richiesta del ministro del bilancio. Ai colleghi e a me non è sembrato che le argomentazioni addotte, sia all'epoca dal ministro del bilancio, sia in sede di Commissione dal rappresentante del Governo, fossero particolarmente convincenti.

A nostro avviso, il Ministero del tesoro può giovare dell'istituzione di un siffatto comitato tecnico. Un tale comitato tecnico, con i compiti indicati dall'emendamento, che non starò a ripetere, certamente non avrebbe conseguenze eversive sull'organizzazione dei ministeri e consentirebbe certamente ulteriori modifiche nell'organizzazione.

Spero che il rappresentante del Governo voglia esprimere un suo parere in merito all'emendamento, facendo anche presente gli impegni che eventualmente il Governo è disposto a prendere. Dopo queste considerazioni, ribadisco il giudizio favorevole su questo disegno di legge e annuncio il mio voto favorevole.

PRESIDENTE. Onorevole Spaventa, per la questione, molto interessante, che ella ha posto, di un adeguamento delle strutture e dei servizi della Camera per i compiti di controllo cui si è riferita, non posso che sollecitare ancora di più che in questa materia vengano formulate idee e proposte da parte dei gruppi anche in relazione al lavoro e alle esperienze che abbiamo compiuto, su cui vi è stato un impegno e una informazione, per esempio, nelle relazioni al bilancio interno della Camera discusso pochi giorni fa.

Tengo a sottolineare che le sedi per avanzare queste proposte non mancano.

Una di queste era il dibattito sul bilancio interno, che forse, mi pare, è stato già abbastanza ricco di argomenti, e poteva ricomprendere anche questo. Mi auguro che la questione venga esaminata, perché si tratta non di fatti settoriali, ma di problemi, in definitiva, relativi al tipo di struttura della Camera.

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

LABRIOLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei cominciare questo rapido intervento, con il quale il gruppo socialista manifesta la sua adesione convinta al provvedimento in esame, rifacendomi alle ultime parole che ella ha pronunciato, sulla questione della disponibilità da parte della Camera e dei suoi organi interni di dati e di strumenti. Non c'è dubbio che ciò che ella ha detto sia esatto; non c'è dubbio che vi sia l'interesse dei gruppi di avanzare proposte e soluzioni concrete. Però, vorrei permettermi di aggiungere a queste sue considerazioni, signor Presidente, l'opportunità di un passo autorevole del Presidente della Camera nei confronti del Governo, il quale dispone di numerosi strumenti conoscitivi, che sarebbe ingiusto ed inutile duplicare, costituendoli presso la Camera ma che o sono tenuti in uno stato di inattività per disfunzioni burocratiche oppure, quando funzionano, sono gelosamente custoditi da una sorta di riservatezza impropria, introdotta dalla prassi del Governo in materia, che rende pressoché impossibile al Parlamento di disporre di ciò che invece sarebbe estremamente utile per la propria funzione.

Questo mi consente anche di aggiungere qualche osservazione in relazione all'articolo aggiuntivo presentato dal collega Spaventa, che anche noi abbiamo sottoscritto. Se questo emendamento avrà un certo tipo di riscontro da parte del rappresentante del Governo, potrà trasformarsi in una manifestazione di indirizzo dell'Assemblea in questo senso; e, qualora fossero disponibili anche gli altri firmatari, saremmo disponibili anche noi.

Se però questa manifestazione di indirizzo fosse qualificata, in rapporto ai dati conoscitivi di cui deve disporre il Parlamento, saremmo molto dubbiosi circa l'idea di istituire un comitato *a latere* dell'amministrazione riservato ad un rapporto interno di Governo, e non anche invece esteso alla nostra disponibilità parlamentare, per disporre di quei dati sui quali esercitare in modo critico la nostra funzione.

Sulla legge di bilancio il gruppo socialista desidera svolgere alcune brevi considerazioni generali, partendo da un giudizio positivo; anzi, dichiarando che questa è forse una delle più significative riforme che questa prima parte della legislatura ha permesso di approvare. È contraddittoria la pressoché generale disattenzione della opinione pubblica nei confronti di questo provvedimento, che invece, a nostro giudizio, è tanto positivo, per alcuni suoi aspetti che prevalgono sulle insufficienze che indubbiamente esistono in questa riforma, quanto importante dal lato degli strumenti di politica economica. Ha poi anche un altro valore istituzionale e politico, perché, come ci sforzeremo di dimostrare nelle brevi considerazioni che passerò ora a svolgere, questa legge fa affiorare in trasparenza una serie di questioni importanti, decisive che sono aperte e che credo sia compito del Governo e della maggioranza affrontare in modo assoluto, disancorando il dibattito tra le forze politiche dalle secche dei segnali sintomatici che l'opinione pubblica poi tarda a comprendere e portandolo invece sul vivo delle questioni che non tollerano più rinvio delle loro soluzioni.

Il primo elemento positivo è la caratteristica pluriennale del bilancio. Il gruppo socialista è particolarmente soddisfatto di aver visto accolto il suo emendamento che proponeva di passare dalla rigidità triennale di questa impostazione alla possibilità di andare al di là del triennio, ferma restando naturalmente la facoltà della dimensione triennale, perché eravamo convinti nella presentazione dell'emendamento che questa diversa quali-

ficazione dell'impostazione del bilancio fosse il modo migliore, e sarà il modo migliore nella attuazione della legge, per tentare — mi esprimo in termini di tentativo, perché tale è — di coordinare questione della congiuntura e questione del tempo medio, linea di carattere organico e quindi complessivo e problemi della congiuntura che il dibattito di politica economica degli ultimi dieci anni ha forse avuto il torto, non da una sola parte ma da tutte, di voler in modo artificioso separare: e in questo noi riteniamo di accomunare anche autocriticamente posizioni che hanno negato il valore politico e cogente della congiuntura con quelle che hanno negato il valore politico e cogente del tempo medio.

Pensiamo che questa impostazione di bilancio possa dare al Governo, se ne ha la forza, la capacità, la lucidità di idee e soprattutto la capacità di esprimersi in modo uniforme e coerente, la possibilità di tentare una politica che cerchi di mettere insieme questi due valori che sono essenziali, collegandoli anche alla rivalutazione del metodo della programmazione economica. Il collega Spaventa ha avuto delle parole giuste sul valore di questa dimensione di politica economica e sociale. Devo dire che, se la programmazione, che è stata una delle idee-forza del rinnovamento che è cominciato a partire dagli «anni sessanta», ha avuto non dico il fallimento ma difficoltà di realizzarsi, è stato perché non si è mai fatto entrare il metodo e la dimensione di politica economica della programmazione nell'ambito delle strutture istituzionali dello Stato. Bisogna ammettere che le prime battaglie condotte contro la politica di piano sono state vinte proprio sul punto della barriera frapposta tra struttura istituzionale e insieme degli strumenti di manovra di politica economica e finanziaria e scelte della programmazione. Coloro i quali hanno contestato il metodo della programmazione sono riusciti a restingerla nel limbo degli atti di indirizzo privi di riscontro pratico nell'azione e nei comportamenti rilevanti del Governo.

Ci sia consentito come gruppo socialista di constatare che, a distanza di tanti anni dalle prime polemiche condotte tra la fine degli « anni cinquanta » e l'inizio degli « anni sessanta » sulla bontà o meno della politica di programmazione, abbiamo una rivincita culturale evidente. La programmazione si impone, è necessaria, non c'è incompatibilità tra gestione della crisi e metodo della programmazione economica, ma al contrario questo tipo di impostazione legislativa che si è dovuta dare al bilancio dimostra che questo divorzio non solo non esiste, ma che vi è necessità di affrontare i problemi della crisi con il metodo della programmazione nella realtà istituzionale e non solamente negli atti di indirizzo, come avvenne necessariamente per l'opposizione allora prevalente agli inizi degli « anni sessanta ».

Consideriamo anche positivo il duplice elemento della distinzione, che ci sembra netta ed adeguata, fra cassa e competenza e dall'altra parte il settore pubblico allargato, visto globalmente. Non sappiamo ancora in che misura realmente — perché questa parte sarà molto meglio misurabile nella gestione di questa legge — queste due qualificazioni potranno diventare realtà. Ci auguriamo che il Governo abbia la capacità e la lucidità per tradurre in realtà completa questa duplice impostazione che comunque consideriamo positiva.

Desideriamo però cogliere l'occasione per tornare sul discorso dei problemi generali che questa legge ha il merito, se non altro, di far affiorare nella loro limpidezza. Mi riferisco alla qualificazione della spesa corrente, che è il solo modo accettabile per porre il problema della spesa pubblica corrente e della condizione della finanza locale. Sull'una e sull'altra questione questa legge ha, come si dice, il merito di porre la pubblica amministrazione con le spalle al muro e il Parlamento nella condizione di misurare l'effettiva azione del Governo.

Il Presidente mi consentirà due brevi esempi per chiarire il nostro pensiero su

questo punto. Il primo riguarda l'incredibile, rozzo modo con il quale è stato affrontato sino ad oggi il problema della chimica e delle sovvenzioni e degli interventi agevolati in questo settore. Qualche settimana fa — e lo dico per ricordare anche a me stesso come questa legge ponga in evidenza la necessità di cambiare rotta, metodi e comportamenti — questo paese ha assistito sbigottito ed angosciato al provvedimento giudiziario che ha portato il problema della chimica al fondo e all'abisso della crisi di costume e di gestione della spesa pubblica. E noi abbiamo sentito con allarme una replica, in sede autorevole, del Governo, ispirata non al senso del dovere di venire in Parlamento per spiegare i motivi per cui si è arrivati a quell'avvenimento, ma al tentativo, addirittura, di « aggressione » nei confronti del magistrato, il quale era ritenuto colpevole di fare il suo dovere di fronte a condizioni reputate, nel suo giudizio autonomo, meritevoli di un provvedimento di quella natura. Abbiamo sentito « Cianciare » di due governi in Italia con una disinvoltura che sconfinava nell'incoscienza politica. Rispetto a tale episodio ci auguriamo che questa legge prevenga simili infortuni da parte del Governo e ponga la questione della correttezza della spesa pubblica nel modo adeguato, che è quello della serietà e dell'assunzione delle responsabilità gravi che competono all'esecutivo.

Per la finanza locale ci auguriamo che questa legge sia l'occasione propizia per completare il disegno che chiamerò, per brevità di discorso, *Stammati*. Onorevole rappresentante del Governo, se infatti la questione della finanza locale si ferma ai decreti *Stammati*, allora essa si può risolvere soltanto chiudendo i municipi o eliminando le autonomie locali e, soprattutto, chiudendo il rubinetto dei consumi collettivi. Mi domando infatti come potrà la finanza locale, nelle condizioni in cui è costretta, affrontare alla ripresa autunnale i nuovi compiti derivanti dalla piena applicazione dell'ordinamento regionale, che scaricherà una grande quantità di

funzioni, che interessano la collettività, sui comuni, sulle province ed anche, per gli effetti riflessi, sulle regioni. Non possiamo immaginare, e allontanano l'idea dalla mia mente, che qualcuno pensi di risolvere il problema scaricando la collera popolare sugli amministratori democratici, perché questo sarebbe un disegno talmente perfido che, credo, nessuno condivide. Però, è una questione che va risolta e credo che questa sia una buona e seria occasione per farlo.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, vogliamo sottolineare un ultimo elemento positivo, cioè la formulazione che è stata trovata per quanto riguarda l'articolo 34 che è sensibilmente diverso dal testo del Senato. Desideriamo dare atto a tutti i colleghi della Commissione, alle forze politiche con le quali abbiamo svolto un lavoro positivo e fruttuoso, in particolare al presidente della Commissione che ha dato una importante collaborazione su questo problema, di avere definito in modo corretto ciò che il Senato, per la verità, aveva lasciato per aria: da un lato l'onere delle regioni, necessario perché trasferiscano nella loro manovra finanziaria obblighi generali di indirizzo che derivano da esigenze che non possono essere negate in nome di una autonomia che sarebbe anarchica e non responsabile; dall'altro anche il potere politico reale delle regioni di partecipare alla elaborazione delle scelte. In questo modo, e solo in questo modo, esse possono sentirsi vincolate.

L'indicazione del termine e l'inserimento nel momento giusto del parere regionale ci sembrano aver risolto, in modo adeguato e serio, il problema che da lungo tempo era stato sollevato, senza essere mai risolto. Non vorrei accentuare in modo ricorrente la censura al Governo, ma bisogna ammettere che, forse per necessità di cose, esso si è sempre ridotto a chiedere il parere alle regioni la sera per la mattina, ponendo le regioni stesse di fronte al dilemma ugualmente negativo di inventarsi il parere, o di fare una protesta che risulta, tuttavia, sterile

ed incapace di ottenere risultati reali dal punto di vista del rapporto tra organi costituzionali.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, questa legge non soddisfa interamente le posizioni del nostro gruppo, come è inevitabile che avvenga quando la maggioranza è composta di varie parti e ciascuna deve, naturalmente, prendere atto della impossibilità di realizzare per intero i propri obiettivi. Però, ci sembra che questa legge sia il risultato di una convergenza politica non compromissoria, non elusiva, ma qualificante; è però una legge strumentale: quindi, molta parte del giudizio dipenderà da quale modo...

LA LOGGIA, *Relatore*. Dal modo di impiego!

LABRIOLA. Sì: dal modo di impiego. Dipenderà da quali mani la utilizzeranno: se saranno mani coordinate da centri nervosi unitari o se sarà un organismo discinetico che darà un colpo da una parte ed uno dall'altra, con il rischio di non far funzionare lo strumento o di farlo impazzire in direzioni variegiate e contraddittorie. Sarebbe questo un elemento negativo. Il nostro impegno è di prevenirlo e, quando esso dovesse verificarsi, di reprimerlo. Il nostro invito al Governo ed il nostro impegno, per quanto ci riguarda come forza politica presente in Parlamento e nel paese, è di fare in modo che le questioni che con questa legge balzano in evidenza, non essendo più eludibili (ecco, la trasparenza forse ha solo questo merito peculiare), siano affrontate ed avviate a soluzione nei tempi più brevi possibili, considerata la loro urgenza e considerata la gravità e la diffusione degli interessi coinvolti.

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

CARANDINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'ampia relazione del collega La Loggia — che pienamente condivido — mi esonera dall'obbligo di addentrarmi nel merito del disegno di legge stesso.

Mi limiterò a due brevi riflessioni, concernenti l'articolo aggiuntivo presentato dall'onorevole Spaventa, che abbiamo sottoscritto.

Nel merito, noi comunisti riteniamo che debba essere ripristinata la norma, già approvata dalla Commissione bilancio del Senato, che prevede l'istituzione della commissione o comitato tecnico per la spesa pubblica. Appare a noi evidente la utilità di questo comitato, che dovrebbe svolgere il compito che appare ed è nuovo rispetto a quelli attualmente attribuiti alla ragioneria generale, e risponde in realtà ad esigenze più volte avanzate in questa Camera da più parti, sull'improbabile necessità di rendere, soprattutto in questo momento, attuabile e pienamente efficace il provvedimento n. 2270 dal punto di vista della riqualificazione della spesa, del risanamento strutturale della finanza pubblica. È tempo che la pubblica amministrazione svolga compiti più aderenti alla necessità di una situazione che vede oltre la metà del prodotto interno lordo assorbita e gestita dal settore pubblico dell'economia; alla necessità di un controllo degli effetti finanziari dei nuovi provvedimenti legislativi; di verifica dell'efficienza della spesa; di puntuali analisi sul funzionamento delle procedure di spesa: per questo abbiamo sottoscritto lo articolo aggiuntivo Spaventa e ne raccomandiamo l'approvazione.

Nella forma, d'altra parte, vogliamo far rilevare che le vicende che hanno portato allo stralcio dell'articolo 34 del disegno di legge al Senato, non sono propriamente indice di indirizzi omogenei all'interno della compagine governativa; il seguito di quella vicenda nella Commissione bilancio della Camera (mi sia consentito rilevarlo in questa sede) conferma la esistenza di valutazioni contrastanti tra il Ministero del tesoro e quello del bilancio. Un orientamento pressoché univoco sul ripristino era emerso fra i componenti della Commissione bilancio della Camera; ci limitiamo ad augurarci che una nuova, più attenta e meditata considerazione porti il Governo ad accettare il ripristino di quella norma, particolarmente utile per la

sua stessa azione e per il perseguimento degli obiettivi che si pone.

Quale che sia la sorte dell'articolo aggiuntivo Spaventa e quale che sia l'intenzione del Governo circa il contenuto del medesimo, il nostro gruppo è comunque favorevole all'approvazione del disegno di legge in esame; riteniamo che sia un decisivo passo in avanti nella trasformazione di una normativa ormai del tutto incapace di soddisfare le esigenze non solo giuridico-contabili, ma anche quelle di una efficace azione di indirizzo e controllo della finanza pubblica. Il nostro gruppo voterà, perciò, a favore del provvedimento in esame.

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

GALASSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la relazione dell'onorevole La Loggia, per la sua puntualità, praticamente ha esaurito tutte le argomentazioni che potevano risultare di dissenso. Riconfermo pertanto a nome del gruppo Costituente di destra-democrazia nazionale l'adesione, già espressa dal nostro gruppo in Senato su questo provvedimento, che tende ad introdurre nella nostra legislazione alcuni strumenti ritenuti indispensabili per un più efficace controllo parlamentare del bilancio. Il disegno di legge innova rispetto alle norme del 1923 e del 1964, nel senso che affianca un bilancio di cassa a quello tradizionale di competenza; introduce un bilancio triennale con aggiornamento annuale in riferimento al settore pubblico allargato, tendendo a configurare, in ultima analisi, la cosiddetta legge finanziaria sostanziale.

L'introduzione del bilancio di cassa rappresenta il dato più importante, vista la progressiva decadenza e perdita di credibilità del bilancio di competenza a causa del crescente divario fra spesa reale e potenziale, con enorme accumulo conseguente di residui passivi, la cui manovra è diventata un vero e proprio strumento di politica del bilancio. La maggiore rilevanza del bilancio di cassa ave-

va già portato all'approvazione di leggi importanti, come la n. 407 del 1977, ed alla conseguente, successiva introduzione di stime trimestrali dei flussi, che rappresentano documenti di estremo interesse, anche se forse ad essi il Parlamento non ha dedicato concreta o sufficiente attenzione.

In armonia con il rilievo giuridico conferito al concetto di bilancio di cassa, si è poi estesa l'efficacia del bilancio di competenza su un arco di tempo triennale, e ciò rappresenta un elemento ulteriore di notevole interesse, anche se la urgenza in cui si svolge il dibattito non consente un approfondimento maggiore di questi temi.

Io non intendo, onorevoli colleghi, entrare nella disamina del collegamento del bilancio di cassa con quello di competenza, ma desidero limitarmi a riconoscere che la soluzione prescelta dal testo in esame, già approvata dal Senato, appare del tutto funzionale, visto che la pura e semplice soppressione del bilancio di competenza non sarebbe stata possibile per la sua permanente utilità.

D'altra parte, onorevoli colleghi, la introduzione del bilancio pluriennale si muove lungo tre direttrici chiaramente innovative: in primo luogo, tende a collegare il bilancio stesso all'andamento economico nazionale nel suo complesso. In secondo luogo, persegue una più armonica e coerente applicazione dell'articolo 81 della Costituzione, imposta dall'avvenuta introduzione del concetto di bilancio pluriennale ai fini della copertura delle leggi di spesa, che in tal modo vengono collegate al complesso delle risorse disponibili. In terzo luogo, questa innovazione consente la più agile struttura derivante dalla possibilità di imputare le spese a ciascuna delle annualità considerate nel programma, con conseguente maggiore flessibilità della manovra rispetto alle variabili conseguenti dell'economia.

Non si può, d'altra parte, trascurare l'aspetto positivo dell'inserimento del concetto di settore pubblico allargato, visto che a tale settore fa capo circa il 30 per

cento della spesa pubblica complessiva ed una ancora maggiore percentuale di disavanzo.

La previsione della cosiddetta legge finanziaria rappresenta, a nostro parere, la innovazione più importante del provvedimento in esame. In tal modo si potrà ovviare al carattere meramente formale della legge di approvazione del bilancio, consentendo così di recuperare alla finanza pubblica un minimo di manovra, non solo da parte del Governo, ma anche dal Parlamento, in ordine alle spese sia in conto capitale sia di parte corrente in occasione del bilancio annuale.

In ultima analisi, onorevoli colleghi, si tratta, a nostro avviso, di uno strumento da usare con la massima cautela, ma che consentirà ogni anno una riconsiderazione sulle nuove necessità per una revisione della legislazione sostanziale precedente, che spesso porta, determina, contiene meccanismi di lievitazione automatica della spesa che occorre rivedere.

Altro rilievo, che credo di notevole delicatezza, è rappresentato dalla previsione normativa della partecipazione delle regioni alla procedura di formazione del bilancio dello Stato. Noi auspichiamo, con una certa preoccupazione, ma — direi — anche sensibili a questa innovazione, una maggiore precisazione di concetti, soprattutto al fine di contemperare le esigenze di un equilibrio che porti al rafforzamento delle autonomie regionali con il rispetto delle prerogative del potere centrale e soprattutto del Parlamento.

Certo, la reale applicazione della legge e della sua normativa favorirà alcune correzioni marginali ad un disegno di legge che, come dicevo prima, è certamente innovatore; ma queste correzioni dovranno essere meglio articolate, con un raccordo normativo più funzionale e più spedito.

Direi che il conforto alla nostra posizione favorevole rispetto a questo disegno di legge viene anche dalla relazione della Corte dei conti sul rendiconto per il 1977. La Corte dei conti praticamente si è espressa in modo favorevole, segnalando molti aspetti positivi del provvedi-

mento, anche se ne ha tratto motivo per alcuni rilievi che sono stati qui sottolineati anche da altri colleghi che mi hanno preceduto. Il rilievo da sottoporre con maggiore forza all'attenzione del Parlamento e del Governo è quello relativo al momento in cui il disegno di legge dovrà trovare applicazione, con riferimento alla insufficienza delle strutture operative e conoscitive sia del Parlamento, sia dei singoli dicasteri.

Per queste considerazioni, il gruppo Costituente di destra-democrazia nazionale voterà a favore del disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Aiardi. Ne ha facoltà.

AIARDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, è superfluo, dopo quanto hanno concordemente affermato coloro che mi hanno preceduto, che io mi soffermi ulteriormente sul valore e l'importanza del disegno di legge al nostro esame. Sembra, comunque, opportuno mettere in risalto come il profondo significato del provvedimento derivi proprio dal contributo concreto, che esso può dare, al risanamento del nostro sistema economico, nell'ambito del quale notevole importanza acquista la manovra della spesa pubblica.

Questa nuova legge sulla contabilità mira certamente e innanzitutto a ridare al Governo e al Parlamento la necessaria consapevolezza, attraverso una migliore conoscenza della struttura e delle caratteristiche della finanza pubblica, circa gli effetti che su di essa esercitano l'attività legislativa e quella amministrativa dello Stato; e, quindi, i provvedimenti rivolti a determinare le condizioni per meglio favorire lo sviluppo economico e sociale.

Il largo dibattito politico e dottrinale ha evidenziato sempre più la necessità di passare da una fase di espansione incontrollata della spesa pubblica ad una di controllo sempre più responsabile ed effettivo, considerando tra l'altro i notevoli li-

velli raggiunti dalla spesa stessa, che si aggira, come è stato ricordato, su valori del 50 per cento del prodotto interno lordo.

Tale controllo è diventato, inoltre, sempre più importante di fronte a situazioni pesanti di *deficit* determinate, come è noto, da un lato da fatti patologici (come, in alcuni casi, lo spreco di risorse, l'inefficienza della pubblica amministrazione, la gestione negativa di imprese pubbliche) e dall'altro dai sempre maggiori compiti ai quali lo Stato è chiamato.

Il meccanismo, finora vigente, della copertura finanziaria delle leggi contenenti impegni di spesa ha esaltato, in definitiva, la copertura del *deficit* esclusivamente con il ricorso al mercato. Era necessario fare chiarezza al riguardo e porre limiti ben precisi. La stessa espansione prevalente delle spese correnti e la bassa incidenza di quelle in conto capitale hanno prodotto quell'elevato grado di dequalificazione della spesa pubblica che è ben noto a tutti.

Pertanto, l'esigenza di risanamento della spesa pubblica, la sua maggiore qualificazione, il relativo più consapevole controllo e, quindi, la sua migliore conoscenza sono obiettivi il cui raggiungimento è reso possibile, o almeno più concreto, dal provvedimento in esame.

È evidente, tra l'altro, che tali obiettivi non sono raggiungibili nell'ambito di una previsione annuale di spesa, qual è l'attuale bilancio, ma attraverso, appunto, programmi pluriennali: di qui l'introduzione del bilancio pluriennale, che, caratterizzato da una adeguata flessibilità per il previsto criterio della scorrevolezza, si deve legare coerentemente ai programmi e agli interventi di medio e lungo periodo dello sviluppo economico.

La stessa introduzione del bilancio di cassa accanto a quello di competenza, la attuazione della legge finanziaria, la partecipazione delle regioni alla formazione del bilancio annuale e di quello pluriennale, sono alcuni degli altri aspetti qualificanti del provvedimento, che rappresenta perciò una tappa significativa e rilevante nel pro-

cesso di adeguamento della contabilità dello Stato ai nuovi e più complessi compiti, sulla scia, del resto, di altri precedenti provvedimenti, come le leggi n. 407 e n. 951 del 1977, e la legge n. 335 del 1976 sulla contabilità regionale, ma anche, tra l'altro, in riferimento a precisi impegni assunti dal Governo.

Non possiamo nasconderci le preoccupazioni circa lo scarto che potrà verificarsi tra gli intenti di questa legge e l'attuazione pratica, in quanto siamo consapevoli dell'inadeguatezza degli strumenti amministrativi. A tale preoccupazione voleva rispondere, per la sua parte, la prevista commissione tecnica per la spesa pubblica, la cui attuazione è stata stralciata al Senato con l'impegno, comunque, del Governo di decidere sul problema nell'ambito di una riforma più completa per la definizione dei rapporti e dei ruoli di organismi con la ragioneria generale dello Stato, le ragionerie centrali e la Corte dei conti. Il problema comunque, esiste e deve essere risolto con la dovuta urgenza.

Considerando, quindi, accanto all'indiscussa validità del provvedimento, alcune esigenze ed integrazioni e quindi ulteriori miglioramenti, è doveroso mettere in risalto come il suo *iter* sia la testimonianza di una precisa volontà del Governo e delle forze politiche, rappresentate in Parlamento, ad operare, anche attraverso questa via, quel graduale e costante processo di riforma capace di rendere lo Stato, le sue strutture, e, in definitiva, la società intera, più civile e più socialmente avanzata.

Per queste fondamentali ragioni, sinteticamente espresse, dando atto alle altre forze politiche di aver attuato uno sforzo positivo e fundamentalmente unitario che ha permesso di procedere alla formulazione di una normativa, pur nella sua complessità, sufficientemente organica ed articolata, a parte gli inevitabili difetti che potranno essere corretti con l'esperienza operativa, esprimo a nome del gruppo della democrazia cristiana, con ragionata convinzione, il consenso e quindi il voto favorevole al disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. Poiché nel prosieguo della seduta si dovrà procedere alla votazione segreta finale, mediante procedimento elettronico, del disegno di legge in esame, decorre da questo momento il termine di preavviso di venti minuti previsto dal quinto comma dell'articolo 49 del regolamento.

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

MALAGODI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, essendo in questa Camera da molti anni e ricordando discussioni sull'argomento che oggi trattiamo — che risalgono almeno al 1954, la mia memoria non risale più in alto, e ricordando quanto è stato detto da parte nostra nel corso di questi lunghissimi anni e ancora in un recente documento da noi consegnato al Governo nel mese di gennaio, dove si ritrovano le caratteristiche maggiori di questa legge — non posso esprimere se non un senso di profonda soddisfazione.

È stato detto, in particolare dal collega Labriola, che con questa legge finalmente si riprende, in modo concreto, il tema della programmazione. Sono d'accordo con lui essendo rimasto, per molti anni, solo con il mio gruppo a domandare quella programmazione che è possibile in una economia aperta, che è quella, con le riserve che dirò poi, prevista da questa legge. Mi compiaccio che finalmente si sia arrivati a questa forma seppellendo definitivamente il « cadavere » dell'infelice tentativo di farci approvare — anzi, ci fecero approvare — due grossi volumi di un lontanissimo piano Pieraccini, il quale si autodefiniva inutile per il modo stesso con cui si pretendeva di farlo approvare.

Cosa ci colpisce, prima di tutto, in questo disegno di legge? Il fatto che esso pone come obiettivo centrale la compatibilità fra la finanza pubblica allargata e le altre variabili economiche. Chiunque abbia una certa familiarità con la « fabbricazione » del bilancio italiano sa che costantemente, ogni anno, da parecchio tempo, si svolge, alla vigilia dell'approvazione presso il Consiglio dei ministri del

bilancio stesso, un esercizio di compatibilità che però è preso, o fino ad oggi è stato preso, non sul serio da tutti coloro che vi hanno partecipato, e la Camera ne è rimasta praticamente ignara. Qui, invece, noi mettiamo al centro della presentazione della finanza pubblica allargata - questo è un altro fatto molto importante - proprio il fatto delle compatibilità. A questo punto, però, nascono delle difficoltà che sono, in certa misura, insuperabili; sono nella natura dell'economia aperta nella quale, almeno fino ad oggi, tutti dichiarano ormai di voler vivere. Cioè, mentre i documenti che ci verranno presentati d'ora in poi saranno giuridicamente vincolanti per la finanza pubblica allargata, essi non potranno essere giuridicamente vincolanti per le altre variabili economiche, le quali hanno un'importanza, a volte, non meno grande della finanza pubblica nel determinare il corso effettivo delle cose nel nostro paese.

L'aver posto un vincolo giuridico alla variabile della finanza pubblica allargata corrisponde, del resto, ad un'altra nostra specifica aspirazione che si esprime anche in due emendamenti che poi avrò l'onore di illustrare, con i quali cercavamo e cerchiamo di dare all'articolo 81 della Costituzione una interpretazione che impedisca quella evasione continua, sistematica, e integrale che fino ad ora ne ha segnato la vita.

Il fatto di conferire un vincolo giuridico alla variabile della finanza pubblica allargata ha anche un altro vantaggio oltre a quello cui accennavo; cioè, di farne parte integrale di un sistema di variabili, sia pure alcune non vincolate e altre vincolate dalla nostra decisione. Cioè, far rientrare in modo concreto la finanza locale, regionale, provinciale e comunale oltre a quella degli enti autonomi, nei limiti globali che il Governo proporrà al Parlamento e che quest'ultimo discuterà, modificherà, approverà e, in definitiva, approverà.

Questo solleva certamente un grosso problema, al quale ha già accennato il collega Labriola; cioè, si viene a porre

un vincolo anche alla finanza locale nel momento stesso in cui a questa si danno nuovi oneri attraverso le nuove attribuzioni che si vogliono dare al sistema delle regioni e degli enti territoriali.

Quindi, decidiamo con questo emendamento che d'ora in poi il Governo ci dovrà presentare un totale relativo alla finanza pubblica allargata nel quale dovremo fare posto anche ad una finanza regionale e locale, la quale preme per avere più di quello che attualmente ha. A prescindere dal fatto che essa attualmente, almeno a livello regionale, non riesce a spendere quello che dovrebbe spendere, certo il problema si pone e per la finanza regionale e per tutto il resto della finanza pubblica. Cioè, si obbliga finalmente lo Stato a fare i conti con se stesso. È il punto che abbiamo sempre difeso in tema di programmazione; cioè, data l'importanza fondamentale che il prelievo e la spesa del principe hanno nell'economia contemporanea, anche in un'economia aperta, il primo fatto che va disciplinato è proprio questo prelievo e questa spesa. Prelievo e spesa che vanno disciplinati, questo è ovvio, ma il documento viene incontro a ciò largamente e nella quantità globale e nelle componenti; cioè, nel modo di prelevare e di spendere.

È indubbio che da questo nasce un concetto delle autonomie locali diverso da quello tradizionale, che le immagina svincolate completamente dal sistema della finanza centrale; qui noi le riconduciamo entro un ambito globale in cui si trovano lo Stato e le regioni. Che il documento che siamo chiamati ad approvare dia alle regioni soltanto il giorno di ferragosto per manifestare il proprio avviso sul bilancio, è un'altra faccenda. Probabilmente, nel corso della applicazione... (*Interruzione del deputato La Loggia*). No, onorevole relatore, questo risulta dal testo. Esagero appena leggermente dicendo il giorno di ferragosto. In verità, gli si dà dal 1° al 31 agosto, cioè, non gli si dà che il ferragosto...

LA LOGGIA, *Relatore*. Anche noi abbiamo gli stessi termini!

MALAGODI. Non c'è dubbio. È problema sul quale tornerò, magari accennando ad una cosa già rilevata dal collega Spaventa.

Il lavoro che abbiamo di fronte, che gli uffici pubblici hanno di fronte, che il Parlamento ha di fronte, con riferimento al momento in cui tale legge andrà in applicazione, è certamente molto maggiore dell'attuale. Ciò nonostante, onorevole La Loggia, mi sia concesso di allargare ancora il discorso. Lo sforzo che facciamo per questa visione globale della finanza pubblica allargata ed il suo inserimento nel sistema delle variabili economiche arriva, indubbiamente, con almeno quindici anni di ritardo. Nel corso di questi quindici anni, si sono verificati alcuni fenomeni per cui oggi dovremmo, per non avere un analogo e altrettanto grave ritardo, provvedere molto prontamente a che nel quadro delle variabili siano inserite anche le variabili di quella Comunità europea alla quale noi apparteniamo. Ciò è completamente ignorato nel documento in parola. Vi è soltanto un riferimento, mi pare, alle risorse proprie, il che è giusto; per altro, il fatto che la nostra economia e quindi la nostra finanza pubblica, l'una e l'altra cosa, non siano più comprensibili, né quindi governabili, se non inserite almeno nell'area della Comunità europea, è al di fuori dell'ottica del documento.

Credo che questo sia non tanto un errore, quanto una lacuna, certamente presente allo spirito di molti colleghi e da riconsiderare. Condivido anch'io l'opinione, già qui espressa, che il documento è, in misura abbastanza larga, sperimentale. Nel corso dell'esperimento, per quello che ci riguarda, cercheremo di far valere il più possibile questa esigenza di un allargamento del discorso.

Indubbiamente, tutto ciò complicherà ancora le faccende. Ma qui si rientra nel discorso sollevato dal collega onorevole Spaventa, quello degli strumenti di cui la Camera, e per quello che lo riguarda il Senato, dispongono o non dispongono attualmente, per l'esame di questi problemi.

Il Presidente Ingrao, se ho ben compreso le sue parole, ha fatto osservare che, da un lato, non basta manifestare questa esigenza come un'esigenza generica e, dall'altro che essa non riguarda soltanto lo studio del bilancio. Il Presidente della Camera ha perfettamente ragione, a mio giudizio. Per esempio, se è vera la esigenza che ho esposto, quella cioè di allargare il quadro della visione, in questo caso specifico, anche alle variabili comunitarie (come minimo; forse qualche accenno ad altre variabili non sarà possibile evitarlo), allora la necessità di strumenti di studio cresce ancora. Quanto meno, gli strumenti di studio si devono specializzare.

So molto bene che non siamo il congresso americano, non disponiamo dei mezzi, tra l'altro, finanziari di cui quell'organismo dispone. Non abbiamo neanche le facilitazioni personali di studio e di lavoro che sono là comuni...

PRESIDENTE. Onorevole Malagodi, in un contatto con una delegazione americana, abbiamo visto che, nonostante vi sia quella profonda differenza di cui parlava, molti dei problemi che stiamo qui discutendo — asserivano i delegati americani — in rapporto a controlli sui bilanci, si presentano anche nel loro paese. Tutto il mondo, dunque, è paese...

MALAGODI. È esatto.

PRESIDENTE. Comunque, la differenza resta grande. Non voglio acquietarvi...

MALAGODI. È anche vero che la fame viene mangiando, che la sete viene bevendo. Quando uno ha dieci vorrebbe avere quindici, ma quando non ha neanche uno, si contenterebbe forse di avere due o tre. Già sarebbe una cosa, come si dice nella sua e mia Roma.

Per questo motivo, cioè per la necessità di vigilare sull'applicazione della legge e di cominciare senz'altro lo studio di agganci tra questa legge ed una realtà più larga, mi permetterò, alla ripresa autunnale dei lavori parlamentari, di presenta-

re in proposito, in sede legislativa ed in sede regolamentare, delle proposte concrete.

Concordo anche con l'istanza del collega, onorevole Spaventa, accolta, mi pare, dagli altri gruppi, di creare presso il Ministero del tesoro un organo tecnico che, più che rappresentare un doppione degli uffici della ragioneria generale, della direzione generale del tesoro, o delle altre direzioni, dovrebbe proprio essere una specie di piccolo « pensatoio », che guardi la struttura generale di queste leggi, la loro applicazione, le modifiche e gli ampliamenti che certamente saranno necessari.

Ciò premesso, e con la riserva della presentazione dei due emendamenti ai quali ho accennato, annunzio il voto favorevole del nostro gruppo al disegno di legge in discussione.

PRESIDENTE. Per continuare un po' questo dialogo, almeno per la parte che riguarda il Parlamento, forse si potrebbe già sottolineare innanzi ai gruppi l'opportunità di avviare un certo lavoro di studio. Sia la Presidenza, sia i gruppi, potrebbero presentare proposte sul modo in cui istruire, alla ripresa, alcune delle questioni che qui sono state poste.

Lo dico come prima risposta alle esigenze che adesso sottolineava anche l'onorevole Malagodi.

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

VALENSISE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, non posso non sottolineare — esprimendo il mio apprezzamento — le riserve responsabili che in sede di Commissione sono state espresse sia dal relatore, sia dall'onorevole presidente della Commissione stessa in merito all'*iter* del provvedimento in esame.

Il relatore ed il presidente della Commissione hanno responsabilmente sottolineato la inopportunità di una procedura celere per una legge così importante, una

legge di struttura. Il relatore ha dovuto dare atto dell'urgenza in cui si svolge il dibattito; il presidente della Commissione, onorevole La Loggia, ha rilevato che anche questa volta il Parlamento si trova improvvisamente di fronte ad un progetto di legge di grande riforma. Noi, dal punto di vista dell'opposizione, come Movimento sociale italiano-destra nazionale, dobbiamo sottolineare che un disegno di legge di questa portata è soltanto in via convenzionale da considerarsi una « leggina » alla quale dedicare un ritaglio di tempo dei nostri lavori, perché è una legge di grande impegno, una legge di fondo, sulla quale l'attenzione della Camera avrebbe dovuto soffermarsi per diverso tempo, con i dovuti approfondimenti, quelli che sono stati appunto auspicati, quanto meno, dal presidente della Commissione, onorevole La Loggia, e dal relatore.

Dico questo perché si tratta qui di modifiche alla contabilità generale dello Stato e di modifiche che recano un segno di natura politica — sul quale vogliamo rapidamente soffermarci — che ha i suoi significati, che non possono essere sottaciuti.

Abbiamo sentito una serie di voci favorevoli alla riforma di struttura che è sottoposta al nostro esame; tali voci hanno una loro ragion d'essere, perché sono voci che vengono dai banchi della grande maggioranza, quella grande maggioranza che fino ad ora non ha dato buona prova: ricordiamo gli accordi del luglio 1977, ricordiamo la crisi dell'autunno 1977, ricordiamo la costituzione della nuova grande maggioranza, maggioranza delle adesioni, e non più delle astensioni, una grande maggioranza che fino ad ora non è stata in grado di presentare una nota di variazioni caratterizzante le sue impostazioni politiche; e non lo è stata perché questa grande maggioranza, da anni a questa parte ormai, ha gestito un bilancio che è stato dichiarato ingovernabile, responsabilmente, da alcuni dei ministri finanziari in occasione della discussione su di esso.

Allora, noi ci chiediamo cosa rappresenti la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Rappresentano un tentativo, tardivo, di razionalizzare questa materia, di eliminare quella ingovernabilità del bilancio con la quale la grande maggioranza si è scontrata in questi ultimi due anni.

Indubbiamente, alle novità contenute nel disegno di legge non si può negare un interesse e, soprattutto, non si può negare quell'approfondimento che assai autorevolmente è stato — anche noi lo avremmo fatto — auspicato.

Quali sono le novità? Sono quelle relative alla trasformazione del bilancio annuale dello Stato da bilancio di competenza e di cassa a bilancio di cassa, e l'introduzione del bilancio pluriennale di competenza e di cassa. Sono novità importanti, ma cui noi assegnamo un forte significato politico. Noi siamo qui di fronte ad una grande maggioranza, che è nata all'insegna dell'emergenza. Il fatto che l'insegna dell'emergenza comporti la necessità di grandi riforme strutturali è accettato dai *partners* della maggioranza, ma guardato, ora non voglio dire con diffidenza, ma con doverosa attenzione dall'opposizione, la quale teme che l'emergenza divenga uno strumento per cercare di portare avanti un discorso proiettato avanti nel tempo da parte di tutte le forze che si sono compromesse. Quando ci troviamo di fronte ad una maggioranza nata per l'emergenza, che ritiene di risolvere i problemi dell'emergenza ponendo mano a pur logiche riforme strutturali, tra le quali primeggia quella della trasformazione del bilancio in un bilancio triennale di competenza e di cassa, siamo nella doverosa situazione di denunciare che, almeno dal punto di vista dei temi, questa grossa maggioranza produce delle conseguenze che tendono ad impegnare esercizi futuri. Questa è una valutazione politica che noi dobbiamo fare, perché conforta le tesi di non provvisorietà della maggioranza di emergenza, smentendo quella provvisorietà con cui essa aveva cercato di giustificarsi presso gli italiani

o presso i corpi elettorali specifici dei singoli partiti che la compongono.

Mi sia consentita un'altra osservazione, nella quale, per altro, non siamo soli. Essa è relativa al significato di queste riforme strutturali che sono state varate. Abbiamo sentito parlare in termini acuti, da colleghi particolarmente versati in questa materia, della necessità di conferire contenuti concreti all'articolo 81 della Costituzione e di dare al bilancio pluriennale un contenuto di carattere programmatico che rendesse la spesa pubblica tale da poter rispondere alla quantità delle risorse disponibili, senza detrimento per altre forme di iniziativa economica. Giustamente, ci si chiede quali siano i collegamenti del bilancio con il programma, con un'ipotesi programmatica che continua ad essere elaborata soltanto a livello governativo e verticistico e non in modo tale da poter essere « programma », nel senso nuovo e moderno che noi diamo a questa parola.

Quali sono i modi attraverso i quali si determinano i contenuti ed i limiti del programma economico nazionale? Giustamente, è stato rilevato proprio dal presidente della Commissione che un accenno di programmazione viene nel nostro sistema soltanto dalla legge n. 675, relativa alla riconversione industriale. Per il resto, vi è solo questo inizio di programmazione dell'articolo 4 del disegno di legge in esame, che prevede la partecipazione delle regioni alla elaborazione del bilancio pluriennale, che conferisce indubbiamente alle regioni carattere di strumenti della programmazione.

In tal modo, a nostro giudizio, non si risponde a quei criteri nuovi e moderni di programmazione, che in via alternativa continuiamo a proporre, e non da ora. Anche in base a questa legge di riforma, ci sembra che si continui sulla strada della programmazione « per stanziamenti » (è un'espressione dell'economista Siro Lombardini, un autorevole economista di parte democristiana). La programmazione per stanziamenti è una programmazione che può soddisfare le ragioni di una grande maggioranza, è una programmazione

che può soddisfare un determinato indirizzo verticistico, che nella grande maggioranza rispecchia la volontà di dominio e di potere della partitocrazia, che cerca di trasferire anche sul terreno economico la sua azione di comando. Ma questo tipo di programmazione non può coinvolgere le forze reali, le forze autentiche del lavoro e della produzione.

Noi diciamo che una programmazione dovrebbe essere fatta, anche a livello di bilancio, coinvolgendo le grandi organizzazioni di categoria, coinvolgendo gli uomini della produzione e del lavoro attraverso i loro rappresentanti. Questo è il nostro disegno alternativo. Allora, potremmo avere una partecipazione capace di produrre una programmazione non coercitiva, non puramente orientativa, ma una programmazione per larghe fasce, certamente impegnativa, nella quale il coinvolgimento delle forze del lavoro e della produzione potrebbe avere significati veri, effettivi, dando avvio alla costituzione di quadri di riferimento, nell'ambito dei quali potrebbero cominciare a muoversi tutte le iniziative economiche, in base ad una chiara ripartizione delle risorse tra mano pubblica e mano privata.

Questi sono gli auspici, queste sono le prospettive di alternativa che noi andiamo proponendo in una materia bisognosa di riforme, ma che non riesce a trovare gli sbocchi naturali e necessari per una sorta di pudore o di remore che vengono da determinate caratterizzazioni, da determinate disfunzioni o distorsioni, con cui si guarda alle cose di economia e di programmazione.

Dopo queste brevi considerazioni, il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale sottolinea la necessità, prendendo spunto dalle autorevoli ammissioni che sono state fatte, di un dibattito che avrebbe dovuto essere più approfondito, perché una legge di struttura di questo genere avrebbe meritato maggiore attenzione.

Noi confermiamo la nostra perplessità di fronte a talune misure e a talune

previsioni del disegno di legge in esame. Confermiamo la nostra sfiducia, la nostra avversione di carattere politico ad una iniziativa attraverso la quale la maggioranza di emergenza *per tabulas* cerca di trasferire la sua azione più avanti possibile nel tempo. Noi sottolineiamo le ragioni di ingovernabilità della spesa pubblica, che hanno costretto la maggioranza di emergenza ad adottare provvedimenti del genere, facendoli passare, per così dire, in sordina. Dopo due anni, da quando questa maggioranza si è formata, si pone mano a strumenti di questo genere, riconoscendo quello che noi avevamo denunciato fin dall'inizio, cioè l'ingovernabilità della spesa pubblica e l'incidenza drammatica della stessa nei confronti di tutta l'economia nazionale.

Dichiariamo di essere contrari ad un disegno di legge di questo genere, che pur nella importanza dei temi che affronta, pur nell'importanza delle questioni che tenta di risolvere, non cessa di essere un provvedimento tampone, un provvedimento modesto, che dal nostro punto di vista non affronta il grande tema dei modi della programmazione, del coinvolgimento in una programmazione di carattere impegnativo, oltre che dello Stato e accanto allo Stato e agli enti pubblici, delle categorie della produzione e del lavoro, coinvolgimento che è indispensabile perché la parola programmazione abbia un senso e non diventi uno strumento di dominio, uno strumento di potere nelle mani della partitocrazia.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole La Loggia.

LA LOGGIA, *Relatore*. Non ho nulla da aggiungere a quanto espresso nella relazione, se non il mio ringraziamento ai colleghi che sono intervenuti, i quali hanno, con qualche diversa sfumatura, considerato favorevolmente il disegno di legge, nel testo elaborato dalla Commissione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole sottosegretario di Stato per il tesoro.

TARABINI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Anche il Governo si associa al ringraziamento per tutti coloro che hanno dato il loro contributo nell'allestimento di questo importante disegno di legge, ma in particolare ringrazio i relatori, il presidente della Commissione La Loggia e l'onorevole Carandini, nonché l'onorevole Spaventa che pure ha svolto una pregevole relazione in sede di Commissione finanze e tesoro.

Gli oratori che sono intervenuti questa mattina hanno già rilevato la grande importanza del provvedimento: sono dispensato conseguentemente dall'intrattenermi, come loro hanno fatto con un risultato che appare esauriente, sui punti fondamentali del provvedimento stesso.

Vorrei richiamarmi solo ad alcuni aspetti sui quali è caduta più criticamente l'attenzione degli intervenuti, e cioè sulla programmazione, che rappresenta uno degli elementi più problematici di questo provvedimento, e sugli accenni che sono stati fatti alle esigenze di coordinamento interne al settore pubblico allargato, che mi pare esigano qualche parola di commento da parte del Governo.

Io non so se questo provvedimento rappresenti la rivincita culturale che è stata rivendicata dall'onorevole Labriola. Non sembra che questa sia l'opinione dell'onorevole Spaventa, che si è intrattenuto criticamente sui problemi dei rapporti tra la programmazione generale e la programmazione settoriale, né sembra che la pensi allo stesso modo l'onorevole Malagodi, che anzi ha svolto una diagnosi estremamente critica nei confronti della programmazione concepita negli « anni sessanta ».

Vorrei, anche per chiarire le idee all'onorevole Valensise a questo riguardo, rappresentare che cosa dal punto di vista della sua maggiore significazione rappresenta l'introduzione del bilancio triennale, il quale ha un'importante significazione proprio e particolarmente con riferimento ad un aspetto sul quale si intrattengono

specificamente gli emendamenti presentati dall'onorevole Malagodi, e cioè una significazione di serietà e, direi, di severità finanziaria. Non è che si voglia prefigurare un bilancio triennale per prefigurare insieme una solida maggioranza di Governo di parallela durata; si vuole configurare invece uno strumento che ha un significato e una funzione finanziaria e politico-finanziaria che io mi auguro veramente positiva nel futuro esercizio della politica finanziaria italiana.

Anche per quanto concerne la finanza locale penso che il disegno contenuto nel provvedimento al nostro esame rappresenti uno svolgimento importante (e non nella direzione dirigistica temuta dall'onorevole Malagodi) e che, attraverso i passi segnati dagli interventi di razionalizzazione compiuti con i decreti Stammati, voglia porre le premesse per un riordinamento effettivamente praticabile nell'ordinamento e nella finanza degli enti locali.

Per quanto riguarda il rapporto con la Comunità europea, prego l'onorevole Malagodi di non fare un torto a questo disegno di legge, che non ne parla o meglio ne parla solo sfuggevolmente. Io sarei stato dell'opinione di trasfondere in questo provvedimento anche il disegno di legge che fu allora presentato dal ministro del tesoro dell'epoca (forse era lo stesso onorevole Malagodi) per dare attuazione nell'ordinamento interno agli effetti finanziari delle norme comunitarie.

Il problema posto dall'onorevole Malagodi è molto più vasto e probabilmente si porrà per la stessa Comunità europea la quale, quando sarà un'istituzione di solidità maggiore di quanto non sia attualmente, probabilmente si proporrà come problema di settore pubblico allargato l'inclusione del conto italiano nel suo conto generale.

Brevissimamente vorrei rispondere ad alcune osservazioni ed indicazioni che sono state raccolte dall'attenzione vigile del Presidente della Camera.

Da un lato l'onorevole Spaventa lamenta, e non da oggi — perché l'ha già lamentato durante la discussione sul bilancio dello Stato — che il Parlamento pre-

tende l'esecuzione di adempimenti documentali estremamente complessi e pesanti, anche in termini di tempi tipografici, ai quali non ha dimostrato di dedicare molta attenzione, anzi ne ha dimostrata ben poca anche rispetto alle sollecitazioni con cui richiedeva tali documenti. D'altro canto vi è la richiesta dell'onorevole Labriola, alla quale mi pare si unisca l'onorevole Malagodi, di una informazione più aggiornata, puntuale ed interessante da parte del Governo.

A questo riguardo devo dire che, per quanto concerne il Ministero del tesoro, esso è a disposizione per fornire tutti gli elementi che vengano richiesti, anzi si farà interprete di questa esigenza, facendosi esso stesso iniziatore della trasmissione degli elementi di informazione, naturalmente nell'ambito di quel rapporto fra Governo e Parlamento che è delineato dalla Costituzione, che non può essere superato né alterato da una prassi di fatto che sia con esso in contrasto.

Devo anche pronunciarmi, perché questo punto è già oggetto di un'iniziativa in atto, sul comitato tecnico per la spesa pubblica, per il quale è stato presentato dall'onorevole Spaventa un articolo aggiuntivo il quale tende a ripristinare l'articolo a suo tempo approvato dalla Commissione bilancio del Senato, ma poi eliminato in sede di discussione in Assemblea, relativo alla istituzione di una commissione tecnica della spesa pubblica.

Sono in grado di dire che l'adesione del Governo alla proposta non è oggetto di discussione. Vi è però un problema di carattere generale, di cui si è fatto interprete al Senato, a nome del Governo, il ministro del bilancio. Esso deriva dal fatto che l'esecuzione di questo disegno di legge comporta — o non esclude — l'apprestamento degli strumenti più complessi che sono in riferimento non solo con la analisi di efficienza della spesa pubblica, ma più genericamente con il governo dell'economia ed in particolare con il capitolo dell'economia rappresentato dalla programmazione. Per questi motivi, quindi, la materia merita di essere oggetto di un'attenzione più particolareggiata e perciò essa

trova una più appropriata collocazione nella parte del disegno di legge stralciato al Senato che costituisce oggi un provvedimento separato.

A questo riguardo, sono in grado di dichiarare che il Governo si impegna, ove la Camera esprima la sua adesione e conseguentemente i proponenti ritirino il loro articolo aggiuntivo trasformandolo in ordine del giorno, e dare tutta la propria opera ed a prestare tutto il proprio potere di impulso affinché alla ripresa dei lavori parlamentari venga preso immediatamente in esame quel disegno di legge risultante dallo stralcio di quella parte operato al Senato e affinché, nell'ambito del disegno di legge, sia conservata, nei termini in cui è presentata oggi nell'articolo aggiuntivo dell'onorevole Spaventa, la configurazione dell'*équipe* per l'analisi di efficienza e degli aspetti finanziari.

Per concludere, rispondendo ad alcune osservazioni fatte da deputati intervenuti, debbo dire che, se è vero che questo provvedimento ha un significato centrale in tutto il processo di evoluzione e di sistemazione del tema relativo alla disciplina della contabilità pubblica, esso verrà seguito da altri provvedimenti che saranno portati all'esame del Parlamento. Alcuni di essi sono già in fase di avanzata elaborazione, avendo già ricevuto anche il parere di organi consultivi: intendo riferirmi a quelli relativi alle leggi sulle procedure contrattuali, alla revisione della responsabilità amministrativa e contabile, alla acquisizione delle entrate e alla erogazione delle spese e ai controlli ed alla amministrazione dei beni patrimoniali dello Stato.

Si tratta di una legge la cui importanza sta nelle norme che la compongono e che verranno approvate; domani, la sua importanza si fonderà anche sulla sua pratica applicazione e sulla esperienza che avrà consentito di compiere.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge nel testo della Commissione.

Si dia lettura degli articoli da 1 a 5 che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione.

ZOPPETTI. *Segretario ff.*, legge:

ART. 1.

(Anno finanziario).

« La gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione. Tale bilancio è redatto in termini di competenza e in termini di cassa.

L'unità temporale della gestione è l'anno finanziario che comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.

L'esercizio finanziario 1978 si chiude definitivamente il 31 dicembre 1978 ».

(È approvato).

ART. 2.

(Bilancio annuale di previsione).

« Il bilancio annuale di previsione, elaborato in coerenza con il bilancio pluriennale di cui al successivo articolo 4, indica per ciascun capitolo di entrata e di spesa:

1) l'ammontare presunto dei residui attivi e passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;

2) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce;

3) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione tra operazioni in conto competenza e in conto residui.

Si intendono per incassate le somme versate in Tesoreria e per pagate le somme erogate dalla Tesoreria.

Formano oggetto di approvazione parlamentare solo gli stanziamenti di cui ai numeri 2 e 3.

Le previsioni di spesa di cui ai precedenti punti 2) e 3) costituiscono il limite per le autorizzazioni rispettivamente di impegno e di pagamento.

Il bilancio annuale di previsione è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri con le allegate appendici dei bilanci delle aziende ed amministrazioni autonome e dal quadro generale riassuntivo.

Ciascuno stato di previsione è illustrato da una nota preliminare, nella quale, in particolare, sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni.

Il bilancio annuale di previsione forma oggetto di un unico disegno di legge.

L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, del totale generale della spesa, di ciascuno stato di previsione della spesa e del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa ».

(È approvato).

ART. 3.

(Elaborazione delle ipotesi di previsioni di competenza e di cassa).

« Entro il 10 luglio il ministro del tesoro elabora per categorie e sezioni le ipotesi di previsioni di competenza e di cassa dell'anno successivo in base alla legislazione vigente, indicando separatamente le leggi che non quantificano gli stanziamenti annuali. Il ministro del tesoro trasmette tali previsioni al ministro del bilancio.

Nello stesso termine di cui al comma precedente i Ministeri interessati presentano le relazioni programmatiche di settore, previste da specifiche leggi, al ministro del bilancio e della programmazione economica, elaborate, con criteri omogenei, dal medesimo indicati ».

(È approvato).

ART. 4.

(Bilancio pluriennale).

« Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato in termini di competenza e copre un periodo di almeno tre anni e comunque non superiore al quinquennio.

Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato dal ministro del tesoro, di concerto con il ministro del bilancio e della programmazione economica, osservata la procedura per la partecipazione delle regioni, ai sensi dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, quale risulta modificato dall'articolo 35 della presente legge.

Esso viene aggiornato annualmente in occasione della presentazione del bilancio annuale. Gli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale per il primo anno corrispondono a quelli contenuti nel bilancio di previsione.

Nel bilancio pluriennale viene indicata, per ciascuna categoria di entrata e per ciascuna categoria e sezione di spesa, la quota relativa a ciascuno degli anni considerati. Le sezioni di spesa dovranno essere disaggregate in modo da consentire un'analisi della spesa per programmi e, ove siano specificati, per progetti.

Il bilancio pluriennale, previa indicazione delle ipotesi circa gli andamenti dell'economia quali appaiono dalle previsioni delle relative grandezze globali, espone separatamente, da una parte l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente e dall'altra le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale.

Il bilancio pluriennale, tenuto conto degli impegni relativi al settore pubblico allargato, fissa il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare per ciascuno degli anni considerati.

Il bilancio pluriennale indica altresì il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per ciascuno degli anni considerati.

Il saldo netto da finanziare costituisce sede di riscontro per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese del conto capitale previste dalla legislazione di spesa a carico degli esercizi finanziari considerati dal bilancio pluriennale. Per le nuove o maggiori spese di parte corrente o per rimborso di prestiti, invece, la relativa copertura finanziaria deve rinvenirsi, sulla base della legislazione vigente, esclusivamente nel miglioramento della previsione per i primi due titoli delle entrate rispetto a quella relativa alla spesa di parte corrente.

Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate né ad eseguire le spese ivi contemplate, ed è approvato con la stessa legge di approvazione del bilancio annuale ».

(È approvato).

ART. 5.

(Universalità, integrità ed unità del bilancio).

« Tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse.

Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate.

Sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio, salvo nei casi autorizzati da leggi speciali il cui elenco è allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro.

Le leggi speciali, ad eccezione di quelle relative a gestioni aventi natura di fondo di rotazione, stabiliscono il termine perentorio della durata della gestione, allo scadere del quale la gestione è conclusa e il ministro del tesoro provvede agli adempimenti necessari per la relativa chiusura.

È vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese od erogazioni speciali, salvo per quanto concerne i proventi e quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili fatte a scopo determinato.

Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate ».

(È approvato).

PRESIDENTE. Passiamo all'articolo 6. Se ne dia lettura.

ZOPPETTI, Segretario ff., legge:

(Classificazione delle entrate e delle spese).

« Le entrate dello Stato sono ripartite in:

titoli, a seconda che siano tributarie, extratributarie, o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti;

categorie, secondo la natura dei capitoli;

rubriche, secondo l'organo al quale ne è affidato l'accertamento;

capitoli, secondo il rispettivo oggetto.

Le spese dello Stato sono ripartite in:

titoli, a seconda che siano di pertinenza della parte corrente, della parte in conto capitale, ovvero riguardino il rimborso di prestiti. La parte in conto capitale comprende le partite che attengono agli investimenti diretti e indiretti, alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti nonché ad operazioni per concessione di crediti. La parte corrente comprende le altre spese e l'onere degli ammortamenti;

rubriche, secondo l'organo che amministra le spese od ai cui servizi si riferiscono i relativi oneri;

categorie, secondo l'analisi economica;

capitoli, secondo il rispettivo oggetto.

In appositi elenchi annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono annualmente indicate:

a) le "categorie" in cui viene ripartita la spesa di bilancio secondo l'analisi economica;

b) le "sezioni" in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale.

Questa ripartizione è realizzata nei riassunti che corredano ciascuno stato di previsione della spesa.

Il ministro del tesoro provvede alla riclassificazione dei dati del bilancio in modo da consentire una lettura distinta per capitoli, per leggi e per programmi.

La numerazione delle sezioni, delle rubriche, delle categorie e dei capitoli può essere anche discontinua in relazione alle necessità della codificazione meccanografica. Salvo i casi previsti dalla legge è vietato il trasporto da un capitolo all'altro dei fondi a ciascuno assegnati dalle leggi di approvazione del bilancio di previsione.

In appositi allegati agli stati di previsione della spesa i capitoli sono analiticamente ripartiti in articoli, secondo le finalità, e sono adeguatamente motivate le variazioni annuali delle somme proposte per ciascun articolo.

Nel quadro generale riassuntivo, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa, è data distinta indicazione:

1) del risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti ("risparmio pubblico");

2) del risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione e riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti ("indebitamento o accreditamento netto");

3) del risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni di accensione e di rimborso di prestiti ("saldo netto da finanziare o da impiegare");

4) del risultato differenziale tra il totale delle entrate e il totale delle spese ».

PRESIDENTE. La Commissione ha presentato il seguente emendamento:

All'ultimo comma, sostituire il n. 4) con il seguente: 4) del risultato differen-

ziale tra il totale delle entrate finali e il totale delle spese.

6. 1.

L'onorevole relatore ha facoltà di illustrarlo.

LA LOGGIA, *Relatore*. Lo do per svolto, signor Presidente.

PRESIDENTE. Qual è il parere del Governo su questo emendamento?

TARABINI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Favorevole, signor Presidente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo emendamento della Commissione 6. 1, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 6, nel testo modificato dall'emendamento testé approvato.

(È approvato).

È stato presentato il seguente articolo aggiuntivo:

Dopo l'articolo 6 aggiungere il seguente articolo 6-bis:

Le leggi e gli atti aventi forza di legge che comportano nuove o maggiori spese, nonché diminuzioni di entrate tributarie, a carico del bilancio dello Stato, devono indicare:

a) per le nuove o maggiori spese correnti: l'introduzione di nuovi tributi, l'inasprimento di quelli esistenti, la riduzione di spese correnti, congiuntamente o alternativamente tra loro;

b) per le nuove o maggiori spese in conto capitale: il ricorso anche al mercato finanziario nazionale, indicandone le modalità, congiuntamente o alternativamente ai mezzi indicati alla lettera precedente;

c) per le diminuzioni di entrate tributarie: la sostituzione con nuovi tributi, l'inasprimento di quelli esistenti, la ridu-

zione di spese correnti congiuntamente o alternativamente tra loro.

La copertura finanziaria deve essere prevista di ammontare pari all'ammontare delle nuove o maggiori spese, nonché delle diminuzioni di entrate tributarie.

La copertura finanziaria deve riferirsi all'anno finanziario in cui le nuove o maggiori spese, nonché le diminuzioni di entrate tributarie, avranno applicazione.

Nel caso le nuove o maggiori spese o le diminuzioni di entrate tributarie abbiano applicazione per più di un anno, la copertura finanziaria ad esse relativa, deve riferirsi a ciascun anno finanziario in cui esse avranno successiva applicazione, sia che il loro ammontare previsto rimanga invariato rispetto a quello indicato nella legge per il primo anno finanziario, sia che il loro ammontare previsto muti una o più volte nel corso dei successivi anni di applicazione, come indicato nella legge.

6. 01.

MALAGODI, BOZZI.

L'onorevole Malagodi ha facoltà di svolgerlo.

MALAGODI. Lo do per svolto, signor Presidente.

PRESIDENTE. Qual è il parere della Commissione su questo articolo aggiuntivo?

LA LOGGIA, *Relatore*. Invito i presentatori a ritirare questo articolo aggiuntivo, signor Presidente. Invito inoltre i presentatori a ritirare gli emendamenti presentati ai successivi articoli, e precisamente l'emendamento Malagodi 10. 1 e l'articolo aggiuntivo 11. 01.

PRESIDENTE. Il Governo?

TARABINI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Mi associo al parere espresso dall'onorevole relatore.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti. Onorevole Malagodi, mantiene il suo articolo

aggiuntivo 6. 01 che la Commissione e il Governo hanno invitato a ritirare?

MALAGODI. Lo ritiro, signor Presidente, e ritiro anche il mio emendamento 10. 1 e il mio articolo aggiuntivo 11. 01.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Malagodi. Si tratta del seguente emendamento e del seguente articolo aggiuntivo:

Sopprimere i commi sesto, settimo e ottavo dell'articolo 10.

10. 1. MALAGODI, BOZZI.

Dopo l'articolo 11 aggiungere il seguente articolo 11-bis.

A partire dall'anno finanziario successivo a quello d'entrata in vigore della presente legge, devono iscriversi nello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato tre capitoli così denominati:

a) « Fondo delle maggiori entrate tributarie dirette alla copertura di oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso »;

b) « Fondo delle variazioni negative delle spese correnti dirette alla copertura di oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso »;

c) « Fondo delle maggiori entrate per accensione di prestiti dirette alla copertura di oneri in conto capitale dipendenti da provvedimenti legislativi in corso ».

L'ammontare complessivo delle maggiori disponibilità dello stato di previsione delle entrate, comprese nei tre « Fondi » di cui al comma precedente, deve essere pari all'ammontare complessivo dei maggiori oneri compresi nei due capitoli iscritti nei Titoli I e II dello stato di previsione delle spese del bilancio dello Stato, entrambi denominati:

« Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso ».

Il ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni nello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato.

11. 01. MALAGODI, BOZZI.

Si dia ora lettura degli articoli da 7 a 14 che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione.

ZOPPETTI, Segretario ff., legge:

ART. 7.

(Fondo di riserva per le spese obbligatorie e di ordine).

« Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un "Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine" le cui dotazioni sono annualmente determinate, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio.

Con decreti del ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo ed iscritte in aumento sia delle dotazioni di competenza che di cassa dei competenti capitoli le somme necessarie:

1) per il pagamento dei residui passivi di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa, in caso di richiesta da parte degli aventi diritto, con reiscrizione ai capitoli di provenienza, ovvero a capitoli di nuova istituzione nel caso in cui quello di provenienza sia stato nel frattempo soppresso;

2) per aumentare gli stanziamenti dei capitoli di spesa aventi carattere obbligatorio o connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato l'elenco dei capitoli di cui al precedente numero 2), da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio ».

(È approvato).

ART. 8.

(Fondo speciale per la riassegnazione di residui perenti delle spese in conto capitale).

« Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito, nella

parte in conto capitale, un "Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa".

Qualora si tratti di residui già perenti relativi ad importi che lo Stato ha assunto l'obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di fornitura eseguiti, a richiesta delle amministrazioni competenti, con decreto del ministro del tesoro da registrarsi alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo — per le finalità per le quali furono autorizzate — le somme di volta in volta occorrenti da iscrivere ai pertinenti capitoli di provenienza onde integrare le dotazioni sia di competenza che di cassa, ovvero a capitoli di nuova istituzione, nel caso in cui quello di provenienza fosse stato nel frattempo soppresso».

(È approvato).

ART. 9.

(Fondo di riserva per le spese impreviste).

« Nello stato di previsione del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un "Fondo di riserva per le spese impreviste", per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui al precedente articolo 7 (punto 2) ed al successivo articolo 12 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

Il trasferimento di somme dal predetto fondo e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio ha luogo mediante decreti del Presidente della Repubblica su proposta del ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, e riguarda sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato un elenco da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio, delle spese per le quali può esercitarsi la facoltà di cui al comma precedente.

Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al comma precedente, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al presente articolo ».

(È approvato).

ART. 10.

(Fondi speciali).

« Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono iscritti appositi fondi speciali, indicati dalla legge finanziaria di cui al successivo articolo 11, destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio.

Le somme di cui al primo comma possono essere portate in aumento degli stanziamenti, di competenza e di cassa, di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che le autorizzano.

I fondi devono essere tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale, ovvero al rimborso di prestiti.

In appositi elenchi allegati allo stato di previsione del Ministero del tesoro sono indicati i provvedimenti per i quali viene predisposta la copertura con i fondi speciali.

Le quote dei fondi non utilizzate, ai sensi del secondo comma, entro la chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di spesa.

La copertura finanziaria — nella forma di nuove o maggiori entrate, di riduzioni di capitoli di spesa o di accantonamenti nei fondi speciali — relativa a provvedimenti legislativi non perfezionati entro il termine dell'esercizio resta valida per l'esercizio successivo purché tali provvedimenti entrino in vigore entro il termine di detto esercizio successivo.

In tal caso, ferma restando l'acquisizione della copertura finanziaria, come precisata nel comma precedente, al bilancio

dell'esercizio in cui è stata iscritta, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi.

Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi allegati al conto consuntivo del Ministero del tesoro ».

(È approvato).

ART. 11.

(Legge finanziaria).

« Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale, il ministro del tesoro, di concerto con il ministro del bilancio e della programmazione economica e con il ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di "legge finanziaria" con la quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale.

La legge finanziaria indica il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Tale ammontare concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

La legge finanziaria provvede a tradurre in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese che si intende perseguire, in coerenza con quanto previsto dal precedente articolo 4 ».

(È approvato).

ART. 12.

(Assegnazioni di bilancio).

« Con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro del te-

soro, sentito il Consiglio dei ministri, possono iscriversi in bilancio somme per restituzioni di tributi indebitamente riscossi, ovvero di tasse ed imposte su prodotti che si esportano, per pagare vincite al lotto, per eseguire pagamenti relativi al debito pubblico, in dipendenza di operazioni di conversione od altre analoghe autorizzate da leggi, per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni e altri assegni fissi, tassativamente autorizzati e regolati per legge, per integrare le dotazioni del fondo speciale di cui al precedente articolo 8, nonché per fronteggiare le esigenze derivanti al bilancio dello Stato dalle disposizioni di cui agli articoli 10, paragrafo II e 12, paragrafo II, del Regolamento (CEE, EURATOM, CECA) n. 2891/77 del Consiglio in data 19 dicembre 1977 e successive modificazioni.

In corrispondenza con gli accertamenti dell'entrata possono, mediante decreti del ministro del tesoro, iscriversi in bilancio le somme occorrenti per la restituzione di somme avute in deposito o per il pagamento di quote di entrata devolute ad enti ed istituti, o di somme comunque riscosse per conto di terzi.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono allegati due elenchi, da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio, dei capitoli per i quali possono essere esercitate rispettivamente le facoltà di cui al primo ed al secondo comma del presente articolo.

Al disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui ai commi precedenti, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto alle iscrizioni e integrazioni di cui al presente articolo ».

(È approvato).

ART. 13.

(Garanzie statali).

« In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono elencate le garanzie principali e sussidia-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 28 LUGLIO 1978

rie presentate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti ».

(*E approvato*).

ART. 14.

(*Spese finanziate con ricorso al mercato*).

« Tutte le autorizzazioni di spesa devono essere iscritte nel bilancio di previsione, ivi comprese quelle per le quali la legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge prevede la copertura mediante specifiche operazioni di indebitamento ».

(*È approvato*).

PRESIDENTE. Si dia lettura dell'articolo 15.

ZOPPETTI, *Segretario ff.*, legge:

ART. 15.

(*Presentazione del bilancio e della Relazione previsionale e programmatica*).

« Il ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento nel mese di settembre:

1) il bilancio di previsione pluriennale;

2) il bilancio di previsione per l'anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata, da quelli della spesa distinti per Ministeri e dal quadro generale riassuntivo.

La *Relazione previsionale e programmatica* espone il quadro economico generale ed indica gli indirizzi della politica economica nazionale ed i conseguenti obiettivi programmatici, rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, la entità e la ripartizione delle risorse, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato.

La *Relazione previsionale e programmatica* rende esplicite e dimostra le coe-

renze e le compatibilità tra quadro economico generale, entità e ripartizione delle risorse, obiettivi programmatici e di politica economica e impegni finanziari previsti nei bilanci annuali e pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato.

Le relazioni programmatiche di settore previste da specifiche leggi, elaborate con criteri omogenei in un unico documento, saranno presentate dai ministri interessati di concerto con il ministro per il bilancio e la programmazione economica, in allegato alla relazione di cui al comma precedente.

Analoghe relazioni saranno altresì presentate per le leggi pluriennali di spesa, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione.

A dette relazioni il ministro del bilancio e della programmazione economica allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza; delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno; delle somme che restano ancora da erogare ».

PRESIDENTE. La Commissione ha presentato il seguente emendamento:

Sopprimere il quarto comma. Sostituire il quinto comma con il seguente:

La *Relazione previsionale e programmatica* è accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione.

15. 1.

L'onorevole relatore ha facoltà di svolgerlo.

LA LOGGIA, *Relatore*. Lo do per svolto, signor Presidente.

PRESIDENTE. Qual è il parere del Governo su questo emendamento ?

TARABINI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Favorevole, signor Presidente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo emendamento 15. 1 della Commissione, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 15 nel testo modificato dall'emendamento testé approvato.

(È approvato).

Si dia lettura degli articoli da 16 a 33, che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione.

ZOPPETTI, *Segretario ff.*, legge:

ART. 16.

(Esercizio provvisorio).

« L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.

Le limitazioni di cui al comma precedente si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno che a quelle di pagamento ».

(È approvato).

ART. 17.

(Assestamento e variazioni di bilancio).

« Entro il mese di giugno di ciascun anno il ministro del tesoro, di concerto con il ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge, ai fini dell'assestamento degli stanziamenti

di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Ulteriori variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa possono essere presentate al Parlamento non oltre il termine del 31 ottobre.

Le riassegnazioni ai capitoli di spesa di cui all'articolo 5, ultimo comma, della presente legge sono disposte con decreto del ministro del tesoro da registrarsi alla Corte dei conti e riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun anno finanziario. Le somme versate dopo tale data e comunque entro la chiusura dell'esercizio sono riassegnate con decreto del Ministro del tesoro ai corrispondenti capitoli di spesa dell'anno successivo.

Il ministro del tesoro è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando, per ciascun capitolo di spesa, sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa.

Il ministro del tesoro è altresì autorizzato ad integrare, con propri decreti da registrarsi alla Corte dei conti, le dotazioni di cassa in correlazione al trasporto all'esercizio successivo di titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente, limitatamente a quei capitoli di spesa le cui dotazioni di cassa non presentino, nelle more dell'assestamento di cui al precedente primo comma, sufficienti disponibilità per il pagamento dei titoli trasportati ».

(È approvato).

ART. 18.

(Leggi di spesa).

« Le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale quantificano sia l'onere relativo al primo anno di applicazione sia la spesa complessiva, rinviando alla legge finanziaria di cui al precedente articolo 11 l'indicazione delle quote destinate a

gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

La quantificazione annuale della spesa può essere prevista per i casi in cui le leggi disciplinino interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa assumono interesse preminente.

L'amministrazione può stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata da leggi di spesa che prevedano opere od interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

Le leggi che dispongono spese a carattere continuativo o pluriennale devono indicare i relativi mezzi di copertura, nel quadro del bilancio pluriennale presentato al Parlamento ».

(È approvato).

ART. 19.

(Annessi).

« Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ».

(È approvato).

ART. 20.

(Impegni).

« Il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri e i dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge, impegnano ed ordinano le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio.

Restano ferme le disposizioni speciali che attribuiscono la competenza a disporre impegni e ordini di spesa ad organi dello Stato dotati di autonomia contabile.

Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso.

Per le spese correnti possono essere assunti impegni estesi a carico dell'esercizio successivo ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi. Quando si tratti di spese per affitti o di altre continuative e ricorrenti l'impegno può anche estendersi a più esercizi, a norma della consuetudine, o se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza.

Non possono essere assunti, se non previo assenso del ministro del tesoro, impegni per spese correnti a carico degli esercizi successivi a quello in corso finché il bilancio di previsione dell'esercizio in corso non sia stato approvato, fatta eccezione per gli affitti e le altre spese continuative di carattere analogo. L'assenso del ministro del tesoro può anche essere dato preventivamente per somme determinate e per singoli capitoli ed esercizi, mediante decreto da registrarsi alla Corte dei conti.

Per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedano opere od interventi ripartiti in più esercizi si applicano le disposizioni di cui al terzo comma del precedente articolo 18.

Le spese in annualità e quelle a pagamento differito comportano la iscrizione di uno o più limiti d'impegno.

Ciascun limite costituisce il livello massimo delle somme impegnabili per l'attuazione degli interventi previsti con il provvedimento autorizzativo della spesa.

Gli impegni assunti a carico di ciascun limite si estendono, per importo pari all'ammontare degli impegni medesimi, a partire dall'esercizio di iscrizione in bilancio di ogni limite d'impegno e per tanti esercizi quante sono le annualità da pagare.

Per i pagamenti derivanti dagli impegni assunti a carico di ciascun limite, saranno iscritti in bilancio stanziamenti di importo pari al limite stesso e per la durata della spesa autorizzata.

Decorsi i termini di impegnabilità, di cui al secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, come risulta modificato dal secondo comma dell'articolo 4 della legge 20 luglio

1977, n. 407, e dall'ottavo comma dell'articolo 33 della presente legge, gli stanziamenti da iscriversi a carico del bilancio degli esercizi successivi saranno determinati in relazione alle effettive annualità da pagare ».

(È approvato).

ART. 21.

(Risultanze della gestione).

« Il ministro del tesoro presenta al Parlamento, entro il mese di giugno, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente. Il relativo disegno di legge, corredato da apposita nota preliminare, è predisposto di concerto dal ministro del tesoro e dal ministro del bilancio e della programmazione economica ».

(È approvato).

ART. 22.

(Elementi del conto del bilancio e del conto del patrimonio).

« I risultati della gestione dell'anno finanziario sono riassunti e dimostrati nel rendiconto generale dello Stato costituito da due distinte parti:

- a) conto del bilancio;
- b) conto generale del patrimonio a valore.

Il conto del bilancio, in relazione alla classificazione del bilancio preventivo, comprende:

- a) le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;
- b) le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;
- c) la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori;
- d) le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui;
- e) il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

Il conto generale del patrimonio comprende:

- a) le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;
- b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Il conto generale del patrimonio deve essere corredato del conto del dare ed avere del tesoriere centrale e dell'istituto bancario che svolge il servizio di tesoreria provinciale, del contabile del portafoglio e del cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato, con allegati il movimento generale di cassa e la situazione del Tesoro, nonché la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.

Al rendiconto è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo.

Il ministro del tesoro, nella gestione delle spese, provvede ad assicurare adeguati controlli anche a carattere economico-finanziario ».

(È approvato).

ART. 23.

(Parificazione del rendiconto).

« Al termine dell'anno finanziario ciascun Ministero, per cura del direttore della competente ragioneria, compila il conto del bilancio ed il conto del patrimonio relativi alla propria amministrazione.

Questi conti sono trasmessi alla ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile successivo al termine dell'anno finanziario e, non più tardi del 31 maggio, il ministro del tesoro, per cura del ragioniere generale dello Stato, trasmette alla Corte dei conti il rendiconto generale dell'esercizio scaduto ».

(È approvato).

ART. 24.

(Presentazione del rendiconto).

« La Corte dei conti, parificato il rendiconto generale, lo trasmette al ministro del tesoro per la successiva presentazione al Parlamento ».

(È approvato).

ART. 25.

(Normalizzazione dei conti degli enti pubblici).

« Ai comuni, alle province e relative aziende, nonché a tutti gli enti pubblici non economici compresi nella tabella A allegata alla presente legge, a quelli determinati ai sensi dell'ultimo comma del presente articolo, agli enti ospedalieri, sino all'attuazione delle apposite norme contenute nella legge di riforma sanitaria, alle aziende autonome dello Stato, agli enti portuali ed all'ENEL, è fatto obbligo, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi, al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico.

La predetta tabella A potrà essere modificata con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica.

Per l'ENEL e le aziende di servizi che dipendono dagli enti territoriali, l'obbligo di cui al primo comma si riferisce solo alle previsioni e ai consuntivi di cassa, restando ferme per questi enti, le disposizioni che regolano la tenuta della contabilità.

Gli enti territoriali presentano in allegato ai loro bilanci i conti consuntivi delle aziende di servizi che da loro dipendono, secondo uno schema tipo defini-

to dal ministro del tesoro, sentite le associazioni delle aziende.

Ai fini della formulazione dei conti pluriennali della finanza pubblica, è fatto obbligo agli enti di cui al presente articolo di fornire al ministro del tesoro informazioni sui prevedibili flussi delle entrate e delle spese per il triennio successivo, ove questi non risultino già dai conti pluriennali prescritti da specifiche disposizioni legislative.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica, con proprio decreto, determina gli enti pubblici non economici ai quali si applicano le disposizioni del presente articolo ».

(È approvato).

ART. 26.

(Coordinamento dei conti pubblici).

« Al fine del coordinamento dei conti pubblici, il ministro del tesoro propone i criteri per l'unificazione della denominazione dei capitoli, in relazione ai compiti della Commissione interregionale di cui all'articolo 9, sesto comma, della legge 19 maggio 1976, n. 335, e stabilisce i contatti necessari alla cooperazione Stato-Regioni di cui all'articolo 34 della predetta legge 19 maggio 1976, n. 335.

Il ministro del tesoro coordina, nei modi e anche per i fini di cui al precedente comma, i conti degli altri enti pubblici ».

(È approvato).

ART. 27.

(Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato).

« Le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti di cui al precedente articolo 25 devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della

copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali ».

(È approvato).

ART. 28.

(Consolidamento dei conti pubblici).

« È attribuito al sistema informativo della ragioneria generale dello Stato il compito di provvedere alla elaborazione necessaria per il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico, sulla base degli elementi contenuti nei prospetti di cui al quarto comma del successivo articolo 30.

L'acquisizione di tali dati potrà effettuarsi dal sistema informativo della ragioneria generale anche attraverso la sua integrazione funzionale con i centri elaborativi di altre amministrazioni ed enti pubblici ».

(È approvato).

ART. 29.

(Adempimenti dei tesorieri).

« Agli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati periodici di cassa di cui all'articolo 30 della presente legge le province e i comuni provvederanno tramite i propri tesorieri, sulla base dei dati desunti dai conti correnti di tesoreria da questi intrattenuti con le amministrazioni interessate.

A tal fine i tesorieri medesimi faranno pervenire, entro i termini di cui al suddetto articolo 30, alle ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio i prospetti con gli elementi determinati.

Copia dei suddetti prospetti verrà trasmessa anche alle ragionerie delle Regioni.

Nei confronti dei tesorieri inadempienti su denuncia del direttore della ragioneria provinciale dello Stato, le amministrazioni potranno procedere alla risoluzione del contratto in corso ».

(È approvato).

ART. 30.

(Conti di cassa).

« Entro il 20 febbraio di ogni anno, il ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e della tesoreria, nonché sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente.

Entro il 20 maggio, 31 agosto e 20 novembre, il ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria, rispettivamente, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno in corso, con correlativo aggiornamento della stima annuale.

Con le relazioni di cui ai precedenti commi, il ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, costituito dal settore statale, dagli enti di cui al precedente articolo 25 e dalle regioni, rispettivamente, la stima della previsione di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri di cui al comma precedente ed i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e della espansione del credito totale interno.

Il ministro del tesoro determina, con proprio decreto, lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che, entro i 30 giorni precedenti le date indicate nei commi primo e secondo del presente articolo, i comuni e le province debbono trasmettere alla rispettiva regione, e gli altri enti di cui all'articolo 25 al Ministero del tesoro.

In detti prospetti dovranno, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine.

Le regioni comunicheranno al ministro del tesoro entro 10 giorni dalle scadenze di cui al precedente quarto comma i dati di cui sopra aggregati per l'insieme delle province e per l'insieme dei comuni, unitamente agli analoghi dati relativi all'amministrazione regionale.

Nella relazione da presentare, a norma del precedente secondo comma, entro il 31 agosto, il ministro del tesoro comunica al Parlamento informazioni, per l'intero settore pubblico, sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento in base alla classificazione economica e funzionale.

A tal fine, gli enti di cui al precedente quarto comma, con esclusione dell'ENEL e delle aziende di servizi, debbono comunicare entro il 30 giugno informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

I comuni e le province trasmettono le informazioni di cui al precedente comma alle Regioni entro il 15 giugno. Queste ultime provvederanno ad aggregare tali dati e ad inviarli entro lo stesso mese di giugno al Ministero del tesoro insieme ai dati analoghi relativi alle amministrazioni regionali.

Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato potrà essere effettuato agli enti di cui all'articolo 25 della presente legge se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi ».

(È approvato).

ART. 31.

(Giacenze di tesoreria delle regioni).

« Le regioni a statuto ordinario e speciale, allo scadere delle convenzioni di tesoreria in vigore al 31 gennaio 1978, hanno l'obbligo di tenere le disponibilità liquide, limitatamente alle assegnazioni,

contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, in conti correnti non vincolati con il tesoro.

Il ministro del tesoro, sulla base di un preventivo trimestrale di cassa, adottato dalla giunta regionale, in armonia con le valutazioni di cassa comunicate dalla regione stessa, dispone, nei quindici giorni precedenti il trimestre interessato, l'accreditamento dei fondi presso la competente tesoreria regionale.

Le regioni sono tenute a produrre al Ministero del tesoro, ogni trimestre, una dichiarazione sottoscritta dal presidente della giunta regionale dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso la tesoreria regionale ».

(È approvato).

ART. 32.

(Giacenze di tesoreria degli enti pubblici).

« Gli enti pubblici, allo scadere delle convenzioni di tesoreria, in vigore al 31 gennaio 1978, sono tenuti all'attuazione delle prescrizioni di cui alla legge 6 agosto 1966, n. 629.

Sono abrogate le norme che derogano, per singoli enti, alle disposizioni predette.

Non possono essere effettuati pagamenti a valere sui conti aperti presso la tesoreria dello Stato, quando le disponibilità depositate dall'ente presso le aziende di credito superino la misura massima determinata a norma dell'articolo 4 della legge 6 agosto 1966, n. 629.

Gli enti cui si applica la presente legge devono produrre alla direzione generale del Tesoro, ogni mese, una dichiarazione, sottoscritta dal proprio rappresentante legale, dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso le aziende di credito.

Le richieste di prelevamento degli enti di cui all'articolo 25 devono essere in armonia con le previsioni di cassa comunicate dagli enti stessi.

In assenza della dichiarazione di cui al precedente quarto comma, nonché dei prospetti di cui al precedente articolo 30, non può essere effettuato alcun preleva-

mento dal conto presso la tesoreria dello Stato da parte dell'ente interessato ».

(È approvato).

ART. 33.

(Abrogazione e modifica di norme).

« Sono soppressi gli articoli dal 30 al 35-bis, dal 37 al 43, il 49, e dal 77 al 79 del regio decreto 18 novembre 1923, numero 2440, e successive modificazioni ed integrazioni.

I termini relativi agli adempimenti connessi con la gestione del bilancio di previsione previsti dagli articoli 53, 59-bis, 68 e 68-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni, sono modificati in corrispondenza con quelli connessi con la soppressione dell'articolo 30, secondo comma, del sopra citato regio decreto n. 2440.

È abrogata la legge 27 febbraio 1955, n. 64.

L'articolo 2 del regio decreto 26 ottobre 1933, n. 1454, è sostituito dal seguente:

“ Ai fini dell'applicazione del precedente articolo, i funzionari delegati, compresi quelli all'estero, nell'inviare i rendiconti alle rispettive amministrazioni, ovvero alle ragionerie regionali e provinciali competenti al riscontro ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1544, trasmettono alla Corte dei conti o alle delegazioni regionali della stessa, copia a ricalco del frontespizio di ciascun rendiconto ”.

Il sesto comma dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, è sostituito dal seguente:

“ I rendiconti o i bilanci di cui al presente articolo devono essere resi anche se non previsti dalle leggi speciali ”.

È soppresso l'ultimo periodo del quarto comma del medesimo articolo.

È soppresso l'articolo 5 della legge 22 dicembre 1977, n. 951.

Al secondo comma dell'articolo 4 della legge 20 luglio 1977, n. 407, le parole: “ in cui fu iscritto l'ultimo stanziamen-

to ”, sono sostituite con le seguenti: “ cui si riferiscono ”.

Sono abrogate tutte le disposizioni che prevedono la presentazione al Parlamento dei rendiconti degli enti di cui al precedente articolo 19.

Il ministro del tesoro sottoporrà al Parlamento entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un disegno di legge per confermare o annullare le gestioni di fondi al di fuori del bilancio, autorizzate in base a leggi speciali ».

(È approvato).

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente articolo aggiuntivo:

Dopo l'articolo 33, aggiungere il seguente articolo 33-bis:

È istituito presso il Ministero del tesoro un comitato tecnico per la spesa pubblica, con il compito di:

a) effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari settori, provvedendo ad elaborare ipotesi correttive di eventuali distorsioni;

b) valutare gli effetti finanziari di nuovi provvedimenti legislativi, delle leggi pluriennali di spesa già in vigore, nonché di ogni provvedimento che abbia effetti sulla spesa degli enti di cui al precedente articolo 28;

c) analizzare le risultanze contabili, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti, in relazione agli obiettivi e agli indirizzi enunciati dal Governo.

Il comitato è nominato con decreto del ministro del tesoro, sentito il ministro del bilancio e della programmazione economica, ed è composto da 11 membri scelti tra persone che abbiano particolare competenza in materia di analisi della spesa pubblica e di flussi finanziari.

Con lo stesso decreto di nomina viene determinata la remunerazione dei membri del comitato, anche in deroga alle vigenti disposizioni.

Alla relativa spesa si provvede a carico degli appositi capitoli da istituire nello

stato di previsione del Ministero del tesoro.

Il comitato ha accesso al sistema informativo della ragioneria generale dello Stato e può ottenere, a richiesta, tutti i dati di cui dispongono la stessa Ragioneria generale e la direzione generale del tesoro.

I membri del comitato sono tenuti al rispetto del segreto d'ufficio.

33. 01. SPAVENTA, CARANDINI, VIZZINI, LABRIOLA.

L'onorevole Spaventa ha facoltà di svolgerlo.

SPAVENTA. Lo ritiro, signor Presidente, in quanto ne ho trasfuso il contenuto in un ordine del giorno cui hanno aderito anche i colleghi Aiardi e Malagodi.

PRESIDENTE. Sta bene. Si dia lettura dell'articolo 34.

ZOPPETTI, *Segretario ff.*, legge:

ART. 34.

(Partecipazione delle regioni).

Alla fine del terzo comma dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, sono inseriti i seguenti commi aggiuntivi:

« Entro il mese di luglio il ministro del tesoro, di concerto con il ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al CIPE lo schema delle linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale allegandovi le relazioni programmatiche di settore, riunite e coordinate in un unico documento e i relativi allegati. Entro lo stesso termine gli schemi anzidetti devono essere trasmessi alle regioni; su di essi la Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 marzo 1970, n. 281, esprime il proprio parere entro il mese di agosto.

Entro il 15 di settembre il CIPE approva la relazione previsionale e programmatica, le relazioni programmatiche

di settore e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale.

Le regioni, con il concorso degli enti locali territoriali, determinano gli obiettivi programmatici dei propri bilanci pluriennali in riferimento ai programmi regionali di sviluppo e in armonia con gli obiettivi programmatici indicati dal bilancio pluriennale dello Stato.

Qualora il Governo riscontri la mancata attuazione della armonizzazione prevista dal precedente comma, può promuovere la questione di merito per contrasto di interesse ai sensi del quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione ».

PRESIDENTE. La Commissione ha presentato il seguente emendamento:

Al secondo comma, terzo alinea, sostituire la parola: indicati, con la parola: risultanti.

34. 1.

L'onorevole relatore ha facoltà di svolgerlo.

LA LOGGIA, *Relatore*. Lo do per svolto, signor Presidente.

PRESIDENTE. Qual è il parere del Governo su questo emendamento?

TARABINI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Favorevole, signor Presidente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 34. 1 della Commissione, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 34 nel testo modificato dall'emendamento testé approvato.

(È approvato).

Si dia lettura degli articoli 35 e 36 che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione.

ZOPPETTI, *Segretario ff.*, legge:

ART. 35.

(Quote annuali di spese pluriennali).

« Le disposizioni che determinano le quote annuali di spesa di leggi a carattere pluriennale, escluse quelle previste dal secondo comma dell'articolo 18 della presente legge, cessano di avere validità a partire dall'esercizio finanziario 1979.

L'indicazione della quota destinata a gravare sul bilancio annuale e su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale è rinviata alla legge finanziaria, la quale la determina tenendo conto anche degli impegni giuridicamente perfezionati.

In sede di prima applicazione il ministro del tesoro è autorizzato ad individuare, con propri decreti, le leggi cui si riferisce la deroga prevista dal secondo comma dell'articolo 18 della presente legge.

Il ministro del tesoro, con apposita nota da trasmettere al Parlamento motiva le ragioni delle scelte effettuate ».

(È approvato).

ART. 36.

(Disponibilità presso aziende di credito).

« Per un periodo non superiore a sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge gli enti di cui ai precedenti articoli 31 e 32 possono mantenere disponibilità presso aziende di credito per una consistenza pari a quella in essere alla data del 30 giugno 1978 ».

(È approvato).

PRESIDENTE. Si dia lettura dell'articolo 37.

ZOPPETTI, *Segretario ff.*, legge:

(Applicazione della presente legge).

« Le norme della presente legge si applicano a decorrere dall'anno finanziario 1979, salve le diverse decorrenze stabilite nei rispettivi articoli.

La decorrenza delle norme relative alla presentazione e all'esercizio in termini di cassa del bilancio annuale è fissata dall'anno finanziario 1980. Ai fini della gestione in forma sperimentale nell'anno 1979, il bilancio in termini di cassa per l'anno medesimo sarà presentato al Parlamento in apposito documento dal ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio e della programmazione economica, entro il 31 dicembre 1978.

La disaggregazione e l'analisi del bilancio pluriennale previste dal quarto comma dell'articolo 4 sarà limitata, per l'anno 1979, al primo livello del codice economico e funzionale. Conseguentemente le disposizioni di cui all'articolo 33 prendono decorrenza in conformità di quanto disposto nei precedenti commi ».

PRESIDENTE. La Commissione ha presentato il seguente emendamento:

Al terzo comma, sostituire le parole: conseguentemente le disposizioni di cui all'articolo 33 prendono decorrenza in conformità di quanto disposto nei precedenti commi, con il seguente comma: In conseguenza di quanto disposto dai precedenti commi, le disposizioni di cui all'articolo 33 prendono decorrenza in conformità di quanto stabilito nei commi medesimi.

37. 1.

L'onorevole relatore ha facoltà di svolgerlo.

LA LOGGIA, *Relatore*. Lo do per svolto, signor Presidente.

PRESIDENTE. Qual è il parere del Governo su questo emendamento ?

TARABINI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Favorevole, signor Presidente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 37. 1 della Commissione, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 37 nel testo modificato dall'emendamento testé approvato.

(È approvato).

LA LOGGIA, *Relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LA LOGGIA, *Relatore*. Signor Presidente, a norma del primo comma dell'articolo 90 del regolamento, richiamo l'attenzione della Presidenza sulla necessità di coordinare l'espressione « per il triennio successivo » di cui al quinto comma dell'articolo 25 del disegno di legge, con la norma di cui al primo comma dell'articolo 4 che prevede l'elaborazione del bilancio pluriennale di competenza per « un periodo di almeno tre anni e comunque non superiore al quinquennio ».

PRESIDENTE. D'accordo, onorevole relatore: la questione sarà affrontata in sede di coordinamento formale.

Si dia lettura della tabella allegata al disegno di legge nel testo della Commissione, che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione.

ZOPPETTI, *Segretario ff.*, legge:

TABELLA A.

ENTI COMPRESI NEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM).
 Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).
 Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali (ENPAS).
 Istituto nazionale assicurazioni infortuni sul lavoro (INAIL).
 Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL).
 Ente nazionale di previdenza ed assistenza lavoratori spettacolo (ENPALS).

Ente nazionale di previdenza dipendenti enti di diritto pubblico (ENPDEDP).

Federazione nazionale casse mutue malattia artigiani.

Federazione nazionale casse mutue malattia coltivatori diretti.

Federazione nazionale casse mutue malattia commercianti.

Cassa mutua malattia Trento.

Cassa mutua malattia Bolzano.

Cassa marittima adriatica.

Cassa marittima tirrena.

Cassa marittima meridionale.

(È approvata).

PRESIDENTE. Chiedo che la Presidenza sia autorizzata a procedere al coordinamento formale del testo approvato.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Passiamo all'unico ordine del giorno presentato. Se ne dia lettura.

ZOPPETTI, *Segretario ff.*, legge:

« La Camera,

considerata l'urgente necessità di istituire un organo tecnico per l'analisi e il controllo dei flussi di spesa pubblica, anche al fine di consentire il migliore esercizio dell'azione del Governo e del Parlamento nell'ambito delle rispettive responsabilità;

considerato che nel disegno di legge n. 1095 (Atti del Senato) la competente Commissione del Senato aveva introdotto una norma che prevedeva l'istituzione di un siffatto organo tecnico;

considerato che l'istituzione dell'indicato organo tecnico può avvenire anche prima che siano risolti più complessi problemi di organizzazione dell'amministrazione dei ministeri interessati,

impegna il Governo

ad assumere entro il 1978 le necessarie iniziative per la istituzione, presso il Ministero del tesoro, di un comitato tecnico

per la spesa pubblica, composto da persone che abbiano particolare competenza in materia di finanza pubblica, a cui sia consentito accesso al sistema informativo della ragioneria generale dello Stato e ai dati disponibili alla ragioneria generale e alla direzione generale del Tesoro e a cui vengano attribuiti i seguenti compiti:

a) effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari settori, provvedendo ad elaborare ipotesi correttive di eventuali distorsioni;

b) valutare gli effetti finanziari di nuovi provvedimenti legislativi, delle leggi pluriennali di spesa già in vigore, nonché di ogni provvedimento che abbia effetti sulla spesa degli enti di cui all'articolo 28 del disegno di legge;

c) analizzare le risultanze contabili, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti, in relazione agli obiettivi e agli indirizzi enunciati dal Governo ».

9/2270/1 « SPAVENTA, CARANDINI, LABRIOLA, VIZZINI, MALAGODI, AIARDI ».

PRESIDENTE. Qual è il parere del Governo su questo ordine del giorno?

TARABINI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo accetta questo ordine del giorno, signor Presidente.

PRESIDENTE. Poiché i presentatori hanno fatto sapere di insistere per la votazione, pongo in votazione l'ordine del giorno Spaventa.

(È approvato).

Il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

**Votazione segreta
di un disegno di legge.**

PRESIDENTE. Indico la votazione segreta finale, mediante procedimento elet-

tronico, sul disegno di legge n. 2270, oggi esaminato.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione e invito gli onorevoli segretari a verificarne le risultanze.

(I deputati segretari verificano le risultanze della votazione).

Comunico il risultato della votazione:

« Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio » (approvato dal Senato) (2270):

| | |
|---------------------------|-----|
| Presenti | 404 |
| Votanti | 403 |
| Astenuti | 1 |
| Maggioranza | 202 |
| Voti favorevoli | 375 |
| Voti contrari | 28 |

(La Camera approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Abbiati Dolores
Adamo Nicola
Agnelli Susanna
Aiardi Alberto
Alborghetti Guido
Alici Francesco Onorato
Alinovi Abdon
Aliverti Gianfranco
Allegra Paolo
Amalfitano Domenico
Amarante Giuseppe
Amici Cesare
Andreoni Giovanni
Andreotti Giulio
Angelini Vito
Anselmi Tina
Antoni Varese
Antoniozzi Dario
Armella Angelo
Arnaud Gian Aldo
Arnone Mario
Bacchi Domenico
Balbo di Vinadio Aimone
Baldassari Roberto

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 28 LUGLIO 1978

| | |
|----------------------------------|------------------------------------|
| Baldassi Vincenzo | Cappelloni Guido |
| Balzamo Vincenzo | Capria Nicola |
| Bambi Moreno | Carandini Guido |
| Bandiera Pasquale | Cardia Umberto |
| Baracetti Arnaldo | Carelli Rodolfo |
| Barbarossa Voza Maria Immacolata | Carlassara Giovanni Battista |
| Barbera Augusto | Carlioni Andreucci Maria Teresa |
| Bartocci Enzo | Carlotto Natale Giuseppe |
| Bartolini Mario Andrea | Carmeno Pietro |
| Battino-Vittorelli Paolo | Caroli Giuseppe |
| Bèlardi Merlo Eriase | Carrà Giuseppe |
| Bellocchio Antonio | Carta Gianuario |
| Berlinguer Giovanni | Caruso Antonio |
| Bernardini Vinicio | Caruso Ignazio |
| Bernini Bruno | Casadei Amelia |
| Bernini Lavezzo Ivana | Casalino Giorgio |
| Bertani Eletta | Casati Francesco |
| Bertoli Marco | Cassanmagnago Cerretti Maria Luisa |
| Biamonte Tommaso | Castellucci Albertino |
| Bianchi Beretta Romana | Castoldi Giuseppe |
| Bianco Gerardo | Cattanei Francesco |
| Bini Giorgio | Cavaliere Stefano |
| Bisignani Alfredo | Cavigliasso Paola |
| Bocchi Fausto | Cecchi Alberto |
| Bodrato Guido | Cerra Benito |
| Bollati Benito | Cerrina Feroni Gianluca |
| Bonalumi Gilberto | Chiovini Cecilia |
| Bonfiglio Casimiro | Ciai Trivelli Anna Maria |
| Bonifazi Emo | Ciavarella Angelo |
| Bonino Emma | Cicchitto Fabrizio |
| Borri Andrea | Cirasino Lorenzo |
| Borruso Andrea | Citaristi Severino |
| Bosi Maramotti Giovanna | Citterio Ezio |
| Bottarelli Pier Giorgio | Coccia Franco |
| Bottari Angela Maria | Cocco Maria |
| Bova Francesco | Codrignani Giancarla |
| Bozzi Aldo | Colomba Giulio |
| Branciforti Rosanna | Colonna Flavio |
| Bressani Pier Giorgio | Colurcio Giovanni Battista |
| Brini Federico | Conchiglia Calasso Cristina |
| Brocca Beniamino | Conte Antonio |
| Broccoli Paolo Pietro | Conti Pietro |
| Buro Maria Luigia | Corà Renato |
| Buzzoni Giovanni | Corallo Salvatore |
| Cacciari Massimo | Corder Marino |
| Calaminici Armando | Corradi Nadia |
| Calice Giovanni | Costamagna Giuseppe |
| Campagnoli Mario | Cravedi Mario |
| Canepa Antonio Enrico | Cuminetti Sergio |
| Cantelmi Giancarlo | D'Alema Giuseppe |
| Canullo Leo | D'Alessio Aldo |
| Cappelli Lorenzo | Dal Maso Giuseppe Antonio |

| | |
|--------------------------|-------------------------------|
| Danesi Emo | Garzia Raffaele |
| Da Prato Francesco | Gasco Piero Luigi |
| de Carneri Sergio | Gaspari Remo |
| De Caro Paolo | Gatti Natalino |
| De Cinque Germano | Gatto Vincenzo |
| de Cosmo Vincenzo | Gava Antonio |
| Degan Costante | Giadresco Giovanni |
| De Gregorio Michele | Giannantoni Gabriele |
| Del Castillo Benedetto | Giglia Luigi |
| Del Duca Antonio | Giordano Alessandro |
| De Leonardis Donato | Giovagnoli Angela |
| De Martino Francesco | Giovanardi Alfredo |
| De Mita Luigi Ciriaco | Giuliari Francesco |
| De Poi Alfredo | Giura Longo Raffaele |
| Di Giannantonio Natalino | Goria Giovanni Giuseppe |
| Di Giesi Michele | Granati Caruso Maria Teresa |
| Di Giulio Fernando | Granelli Luigi |
| Di Vagno Giuseppe | Grassi Bertazzi Niccolò |
| Donat-Cattin Carlo | Grassucci Lelio |
| Drago Antonino | Gualandi Enrico |
| Dulbecco Francesco | Guarra Antonio |
| Esposito Attilio | Guasso Nazareno |
| Evangelisti Franco | Guerrini Paolo |
| Facchini Adolfo | Guglielmino Giuseppe |
| Faccio Adele | Gullotti Antonino |
| Faenzi Ivo | Ianni Guido |
| Fantaci Giovanni | Iotti Leonilde |
| Federico Camillo | Labriola Silvano |
| Felicetti Nevio | La Loggia Giuseppe |
| Felici Carlo | Lamanna Giovanni |
| Ferrari Marte | Lamorte Pasquale |
| Ferrari Silvestro | La Penna Girolamo |
| Fioret Mario | La Rocca Salvatore |
| Fiori Giovannino | Lattanzio Vito |
| Flamigni Sergio | Leccisi Pino |
| Forlani Arnaldo | Lettieri Nicola |
| Formica Costantino | Libertini Lucio |
| Forni Luciano | Licheri Pier Giorgio |
| Forte Salvatore | Lima Salvatore |
| Fortunato Giuseppe | Lobianco Arcangelo |
| Fracanzani Carlo | Lodi Faustini Fustini Adriana |
| Fracchia Bruno | Lodolini Francesca |
| Franchi Franco | Lombardi Riccardo |
| Furia Giovanni | Lombardo Antonino |
| Fusaro Leandro | Lucchesi Giuseppe |
| Galasso Andrea | Lussignoli Francesco |
| Galloni Giovanni | Macciotta Giorgio |
| Galluzzi Carlo Alberto | Maggioni Desiderio |
| Gambolato Pietro | Malagodi Giovanni |
| Garbi Mario | Malfatti Franco Maria |
| Gargani Giuseppe | Malvestio Piergiovanni |
| Gargano Mario | Mammì Oscar |

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 28 LUGLIO 1978

Mancuso Giuseppe
Manfredi Giuseppe
Manfredi Manfredo
Marchi Dascola Enza
Margheri Andrea
Mariotti Luigi
Marraffini Alfredo
Martini Maria Eletta
Martino Leopoldo Attilio
Marton Giuseppe
Martorelli Francesco
Marzano Arturo
Marzotto Caotorta
Masiello Vitilio
Mastella Mario Clemente
Matrone Luigi
Mazzarrino Antonio Mario
Mazzola Francesco Vittorio
Mazzotta Roberto
Mellini Mauro
Meneghetti Gioacchino
Menicacci Stefano
Merloni Francesco
Merolli Carlo
Meucci Enzo
Mezzogiorno Vincenzo
Miceli Vincenzo
Miceli Vito
Migliorini Giovanni
Milano De Paoli Vanda
Millet Ruggero
Mirate Aldo
Monteleone Saverio
Mora Giampaolo
Morazzoni Gaetano
Moro Dino
Moro Paolo Enrico
Mosca Giovanni
Moschini Renzo
Napoli Vito
Natta Alessandro
Nespolo Carla Federica
Noberasco Giuseppe
Novellini Enrico
Orlando Giuseppe
Orsini Gianfranco
Padula Pietro
Palopoli Fulvio
Pandolfi Filippo Maria
Pani Mario
Papa De Santis Cristina
Pazzaglia Alfredo

Pecchia Tornati Maria Augusta
Pellegatta Maria Agostina
Pellizzari Gianmario
Pennacchini Erminio
Perantuono Tommaso
Perrone Antonino
Petrella Domenico
Pezzati Sergio
Picchioni Rolando
Piccinelli Enea
Piccoli Flaminio
Pisoni Ferruccio
Pompei Ennio
Porcellana Giovanni
Portatadino Costante
Postal Giorgio
Prandini Giovanni
Pratesi Piero
Principe Francesco
Pucciarini Giampiero
Quarenghi Vittoria
Quattrone Francesco
Quercioli Elio
Quietì Giuseppe
Radi Luciano
Raicich Marino
Ramella Carlo
Rende Pietro
Riga Grazia
Robaldo Vitale
Rocelli Gian Franco
Rognoni Virginio
Rosati Elio
Rossino Giovanni
Rubbi Antonio
Rubbi Emilio
Ruffini Attilio
Russo Carlo
Russo Ferdinando
Russo Vincenzo
Salomone Giosuè
Salvato Ersilia
Salvatore Elvio Alfonso
Salvi Franco
Sandomenico Egizio
Sandri Renato
Sanese Nicola
Sangalli Carlo
Santuz Giorgio
Sanza Angelo Maria
Sarri Trajujo Milena
Savino Mauro

Sbriziolo De Felice Eirene
 Scalfaro Oscar Luigi
 Scalia Vito
 Scaramucci Guaitini Alba
 Scarlato Vincenzo
 Scotti Vincenzo
 Scovacricchi Martino
 Sedati Giacomo
 Segre Sergio
 Seppia Mauro
 Sicolo Tommaso
 Silvestri Giuliano
 Sobrero Francesco Secondo
 Spataro Agostino
 Spaventa Luigi
 Speranza Edoardo
 Spigaroli Alberto
 Spinelli Altiero
 Sposetti Giuseppe
 Squeri Carlo
 Stegagnini Bruno
 Tamburini Rolando
 Tamini Mario
 Tani Danilo
 Tantalò Michele
 Tassone Mario
 Tedeschi Nadir
 Terraroli Adelio
 Tesi Sergio
 Tesini Aristide
 Tesini Giancarlo
 Tessari Alessandro
 Tessari Giangiacomo
 Testa Antonio
 Tiraboschi Angelo
 Todros Alberto
 Toni Francesco
 Torri Giovanni
 Tozzetti Aldo
 Trabucchi Emilio
 Triva Rubes
 Trombadori Antonello
 Urso Giacinto
 Urso Salvatore
 Vaccaro Melucco Alessandra
 Vagli Maura
 Valensise Raffaele
 Vecchiarelli Bruno
 Vecchietti Tullio
 Venegoni Guido
 Venturini Aldo
 Vernola Nicola

Vetere Ugo
 Villari Rosario
 Vincenzi Bruno
 Vineis Manlio
 Vizzini Carlo
 Zamberletti Giuseppe
 Zambon Bruno
 Zaniboni Antonino
 Zarro Giovanni
 Zavagnin Antonio
 Zolla Michele
 Zoppetti Francesco
 Zoppi Pietro
 Zoso Giuliano
 Zuech Giuseppe

Si è astenuto:

Calabrò Giuseppe

Sono in missione:

Bernardi Guido
 Bisaglia Antonio
 Cazora Benito
 Colombo Emilio
 Foschi Franco
 Martinelli Mario

**Presentazione
di un disegno di legge.**

FORLANI, *Ministro degli affari esteri.*
Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FORLANI, *Ministro degli affari esteri.*
Mi onoro presentare il disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione della convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica popolare ungherese, inteso ad evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio ed a prevenire le evasioni fiscali, con annesso protocollo, firmata a Budapest il 16 maggio 1977 ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato e distribuito.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIOTTI

Seguito della discussione del disegno di legge: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto e disposizione sull'azione civile in seguito ad amnistia (2343); e delle concorrenti proposte di legge Mellini ed altri (882); Castellina Luciana ed altri (1656); Menicacci (2062).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto e disposizioni sull'azione civile in seguito ad amnistia; e delle concorrenti proposte di legge Mellini ed altri; Castellina Luciana ed altri; Menicacci.

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

CAVALIERE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, allo stato delle cose, il disegno di legge che prevede la delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto doveva essere presentato senza ulteriori ritardi. Però, questo provvedimento suscita una grande amarezza, in quanto l'istituto dell'amnistia e dell'indulto ha perduto il suo significato. L'amnistia e l'indulto hanno sempre rappresentato, nel nostro paese, un atto di clemenza derivante dalla consapevolezza dello Stato di possedere una forza che gli consente di perdonare, che gli consente di avere considerazione di particolari condizioni dell'individuo. Signor Presidente, mi accorgo che non è presente il rappresentante del Governo.

PRESIDENTE. Ha ragione, onorevole Cavaliere. Vedo, comunque, che in questo momento il rappresentante del Governo sta rientrando in aula. Ella può, quindi, riprendere il suo intervento.

CAVALIERE. Malgrado il tentativo del ministro della giustizia di presentare que-

sto provvedimento come conseguenza di una situazione abbastanza normale e paragonabile a quella degli altri provvedimenti di amnistia e di indulto, sta di fatto che il disegno di legge al nostro esame è conseguenza della debolezza dello Stato e delle disfunzioni dell'amministrazione della giustizia.

Nella relazione governativa al disegno di legge si tenta di far credere che il provvedimento non è altro che una anticipazione della riforma, che è all'esame del Parlamento, per la depenalizzazione di alcuni reati e per l'introduzione di pene alternative. Non è così, onorevoli colleghi, perché l'amnistia si applica a numerosi altri reati che non figurano in quella riforma e perché, se così fosse, noi dovremmo riconoscere che una maggioranza così ampia, quale quella che caratterizza questa fase della nostra legislatura, avrebbe potuto portare avanti, e approvare, quella riforma in tempi anche più brevi di quelli richiesti per la presentazione e l'approvazione del presente disegno di legge.

Il fatto è che, come ricordava lo stesso relatore per la maggioranza, onorevole Felisetti, abbiamo una disfunzione enorme nella amministrazione della giustizia; il carico dei processi pendenti è pauroso, accresciuto dal fatto che questo provvedimento era atteso da circa due anni, per cui i magistrati non hanno trattato la quasi totalità dei processi per i quali si poteva prevedere l'intervento risolutore dell'amnistia. Quindi, non hanno fatto nulla per diminuire il carico stesso delle pendenze, che sono diventate ancora più gravose perché, se la magistratura ha accantonato i processi, d'altra parte gli imputati hanno fatto ricorso all'uso dell'appello e del ricorso per prendere tempo. Posso dire che vi sono numerosi processi per reati che rientrano nell'amnistia che si trascinano dal 1970, cioè da quando è entrato in vigore l'ultimo decreto d'amnistia. Inoltre, c'è un'altra situazione, sottolineata dal relatore di minoranza, relativa alle carceri, e si invoca l'urgente approvazione del provvedimento per liberare circa settemila detenuti.

Ora, uno Stato che si riduce in queste condizioni non è uno Stato forte ed uno Stato sovrano che esercita il suo potere di grazia, per cui la grazia stessa è un'emanazione del libero potere del Capo dello Stato.

Questo, invece, è un provvedimento che Governo, Parlamento e Capo dello Stato subiscono perché è imposto ed ecco che l'istituto dell'amnistia e dell'indulto viene capovolto nel suo significato. Questo provvedimento di clemenza è tanto evidentemente conseguenza della debolezza dello Stato che quello al nostro esame è il peggiore provvedimento di amnistia e di indulto che si sia mai avuto nella storia della Repubblica italiana. Eppure, in altre condizioni si è fatto ricorso a questo istituto, forse in condizioni politiche più delicate di quelle attuali, ma non si è mai arrivati al disordine, alla confusione, vorrei aggiungere, alla faziosità che si nota in questo provvedimento, frutto dei contrasti di una maggioranza politica e frutto della debolezza dello Stato.

Innanzitutto, mi si consenta di rilevare (io lo feci la prima volta in quest'aula nel lontano 1954, e da altri è stato fatto ieri) che non è corretto, dal punto di vista costituzionale, concepire la delega al Presidente della Repubblica, per la concessione di amnistia e indulto, così come lo è sempre stata e come, con ancora maggiore forza, viene concepita in questo disegno di legge. Faccio riferimento alla previsione di tutti i possibili ed immaginabili casi, senza lasciare alcun potere alla valutazione del Presidente della Repubblica.

Ma l'aspetto più preoccupante, e sotto certi aspetti, dal punto di vista giuridico, più ridicolo, è questo: che l'amnistia, proprio come istituto che promana dalla sovranità dello Stato, dalla forza dello Stato, non dovrebbe lasciare nessuno spazio alla discrezionalità. Dovrebbe essere circoscritta a casi ben specificati, a casi particolari, in maniera da poter determinare una automatica applicazione della stessa. Invece, qui si lascia molto spazio al potere discrezionale del giudice, cosicché noi potremmo paradossalmente dire che il Parlamento delega al Presidente

della Repubblica la concessione di amnistia e di indulto, e in alcuni casi, in molti casi, il Presidente della Repubblica delega questo potere ai giudici, alla valutazione dei giudici. Valutazione soggettiva e, tante volte, faziosa, perché — non ce lo nascondiamo, onorevoli colleghi — la magistratura (desidero affermarlo ancora una volta in quest'aula) non dà l'affidamento che dava una volta, poiché non può essere considerata tutta al di fuori e al di sopra delle parti e sottoposta con coscienza e con cognizione all'imperio della legge.

Abbiamo casi sconcertanti, onorevoli colleghi, di delega alla valutazione del giudice, in ordine alla possibilità di concedere o meno l'amnistia. Questo accade non solamente per il numero 1 della lettera c) dell'articolo 2, ma accade anche per l'articolo 3 e, soprattutto, per quanto riguarda l'articolo 9 per la revoca dello indulto, su cui vi intratterò di qui a poco.

Ebbene, quando si dice che in materia edilizia il giudice, per applicare o meno l'amnistia, deve valutare se le infrazioni, se i lavori abbiano comportato gravi violazioni delle norme edilizie, si domanda appunto al potere discrezionale del giudice di stabilire se l'amnistia debba essere o meno concessa. E quando, con un criterio davvero inconcepibile, si dice che per i delitti previsti dagli articoli 318, 319 (quarto comma), 320 e 321 del codice penale, l'esclusione dell'amnistia non opera se la retribuzione corrisposta o promessa, ovvero il denaro o l'utilità ricevuta per sé o per un terzo sia stata di speciale tenuità e concorrano le circostanze attenuanti generiche, anche per questo caso si domanda alla facoltà del giudice se applicare o meno l'amnistia. E, poiché ci possiamo trovare di fronte a reati che molte volte hanno un sottofondo politico, possiamo immaginare quali discriminazioni si potranno operare. La concessione delle attenuanti generiche, infatti, non è conseguenza di alcune situazioni processuali precise ed inequivocabili, ma discende dalla valutazione del giudice sulla personalità dell'imputato, sulle condizioni familiari, sui suoi precedenti, anche sulla na-

tura del reato. Si tratta, quindi, di una valutazione subiettiva; e noi diamo al giudice questa possibilità discriminatoria che mi sembra proprio enorme, che mi sembra una mostruosità giuridica, a parte la considerazione che il corruttore può godere dell'amnistia semplicemente quando si sia accordato con il meno abbiente, quando si sia accordato con chi non dispone di una grossa quantità di denaro; noi incoraggiamo, cioè, una certa forma di corruzione, per perseguire la corruzione semplicemente in alcuni casi, che potrebbero anche non essere i più gravi, in quanto, secondo me, è più pericoloso, certamente è più odioso, usare certi sistemi con il debole, con il povero, percependo una piccola anziché una grande ricompensa.

Ma andiamo oltre, onorevoli colleghi, per rilevare come la parte più preoccupante (ed io ho presentato un emendamento in proposito) sia quella dell'articolo 9, che tratta della revoca dell'indulto.

Qui si dice che l'indulto è revocato se chi ne ha beneficiato commetta, entro cinque anni dall'entrata in vigore del decreto, un delitto non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore a sei mesi. In fondo, cioè, si lascia alla valutazione del magistrato, ai criteri che lo guidano nella determinazione della misura della pena, se revocare o meno l'indulto; cosicché, per uno stesso reato si può incontrare un magistrato che irroga una pena superiore ai sei mesi, un altro che invece la irroga in misura inferiore: nell'un caso avremo la revoca del condono, nell'altro invece il beneficio resta.

Ebbene, onorevoli colleghi, io credo che proprio su questo punto non bisognerebbe affidarsi alla valutazione, alla discrezionalità del magistrato, ma bisognerebbe invece stabilire un criterio obiettivo per cui automaticamente si possa avere la revoca dell'indulto. Ed è per questo che ho presentato un emendamento, nel quale si dice che l'indulto viene revocato qualora chi ne ha beneficiato commetta, entro cinque anni dall'entrata in vigore del decreto, un delitto non colposo punibile con una pena non inferiore a cinque

anni. È un criterio che può veramente tranquillizzare tutti. È un criterio che ho sostenuto in altre occasioni e che la Camera accolse. Mi auguro, quindi, — e ringrazio l'onorevole Felisetti, che fa cenno di consenso — che questo emendamento venga accolto.

Andiamo avanti nella dimostrazione che le circostanze che hanno indotto a presentare questo disegno di legge, lo stato di confusione e di debolezza dimostrato, hanno fatto sì che ci fosse presentato il peggiore provvedimento di amnistia e di indulto. Innanzitutto, mi si faccia rilevare — e mi auguro che nessuno voglia fare delle gratuite insinuazioni — che, proprio la debolezza dello Stato, la situazione politica hanno fatto in modo che, mentre per i reati politici si ha sempre una particolare considerazione in tutti i provvedimenti di amnistia, qui troviamo esclusi dalla possibilità di godere dell'indulto i reati di cui all'articolo 2 della legge 20 giugno 1952, n. 645. Vorrei aggiungere con amarezza che l'esclusione dell'indulto si ha riguardo a tutte le fattispecie previste da questo articolo. E la amarezza è maggiore, onorevoli colleghi, quando io ricordo che sono stati condannati, niente di meno, per ricostituzione del partito nazionale fascista giovani financo di 18 anni, che non fanno nulla del fascismo e che sono stati trascinati a delle manifestazioni da un malinteso senso di ribellione a certe situazioni, o da certe incomprensioni o — secondo la loro impressione — da certe ingiustizie. Mai si è avuta una discriminazione del genere e, se si vuole smentire che questo provvedimento sia stato imposto allo Stato da situazioni obiettive, si dovrebbe intervenire per eliminare questa esclusione, che è veramente enorme.

Ma, onorevoli colleghi, le incongruenze, le aberrazioni di questo disegno di legge sono tali e tante che il discorso, se le dovessi esaminare una per una, andrebbe molto per le lunghe. Tuttavia, è doveroso che ne sottolinei alcune che proprio non possono passare sotto silenzio. Ebbene, per quanto riguarda il computo della pena

per l'applicazione dell'amnistia, leggo alcune amenità che non si erano mai viste e riscontrate nei precedenti provvedimenti di amnistia. Così, all'articolo 3, lettera c), si legge: « Si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o determina la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato » e poi « non si tiene conto delle altre circostanze aggravanti ad eccezione di quella prevista dall'articolo 61, nn. 7, 9 e 10 del codice penale, salvo che, ai sensi dell'articolo 69 del codice stesso, risultino prevalenti o equivalenti le attenuanti previste dall'articolo 62, nn. 1 e 6 ».

Richiamo l'attenzione sull'attenuante di cui al n. 6: l'abbiente che abbia la possibilità di risarcire il danno potrà godere dell'amnistia, qualora il giudice, al cui potere discrezionale viene demandato il giudizio di equivalenza o di prevalenza tra attenuanti ed aggravanti, tenti di ricorrere al principio dell'equivalenza o della prevalenza. Onorevoli colleghi, onorevole relatore, sembra morale questa disposizione? Si deve proprio dare preminenza all'attenuante del risarcimento del danno per poter godere dell'amnistia, escludendo chi non è in grado di risarcire il danno, mentre vi sono altre attenuanti più significative? Che dire, per esempio, delle lesioni fra fratelli, tra coniugi, lesioni guaribili oltre il decimo giorno e che, quindi, sono perseguibili d'ufficio? Sono lesioni aggravate, per la relazione di parentela, ai sensi dell'articolo 577 del codice penale.

Ebbene, in questo caso non consentiamo la possibilità di ricorrere al giudizio di prevalenza delle attenuanti e delle aggravanti. Dovremmo, quindi, escluderli sempre, mentre si tratta di reati che andrebbero comunque compresi nell'amnistia. Questo non mi sembra assolutamente giusto (*Commenti del deputato Melini*). Credo di non dire cose insensate; e mi sembra che anche la pratica quasi giornaliera dell'esercizio della professione mi consenta di affermare quanto vado esponendo. A parte la ragione giuridica, vi è

oltretutto una ragione morale per rivedere questa formulazione.

E che dire, onorevoli colleghi, della lettera d) dell'articolo 2)? Si tiene conto solamente della circostanza attenuante, di cui all'articolo 62, n. 4, cioè l'aver cagionato un danno di particolare lievità, qualora questa attenuante venga riconosciuta prevalente o equivalente a qualsiasi aggravante, tranne quella di cui ai nn. 1 e 4 del primo comma dell'articolo 625.

Ma perché dare prevalenza all'entità del danno, se l'entità del danno può essere anche indipendente dalla volontà di chi ha commesso il reato, se la condotta di chi ha commesso il reato in sé e per sé può essere grave, può essere allarmante, può essere indice di una grave pericolosità, ed invece si è trovato di fronte ad un bottino lieve o lievissimo, indipendentemente dalla sua volontà?

Anche questo è un errore, è una incongruenza, è una mostruosità, e mi auguro che la si voglia rivedere. Ma che si sia stati indulgenti verso la demagogia, me lo conferma l'esclusione dal provvedimento di amnistia di un reato colposo: quello previsto dall'articolo 590, qualora sia conseguenza di infrazioni alle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro.

Onorevoli colleghi, mai nel Parlamento italiano, da quando l'Italia esiste come nazione libera e indipendente, si è avuta una mostruosità del genere; i reati colposi sono sempre stati compresi nell'amnistia, a meno che l'entità della pena non ci portasse al di fuori dei limiti entro i quali l'amnistia stessa può essere concessa. Ma la faziosità rasenta il ridicolo — mi si consenta di dirlo — quando si fa dipendere la concessione dell'amnistia non dalla gravità dell'infrazione alle norme di prevenzione sugli infortuni né dall'intensità della colpa, ma dalla gravità delle lesioni: cioè si fa dipendere da un fatto che è al di fuori della condotta del colpevole. Infatti, un'infrazione anche piccola può portare a lesioni gravi o alla morte, un'infrazione gravissima può invece portare ad un evento lieve e, quindi, in questo caso si gode dell'amnistia, nel pri-

mo caso, invece, dell'amnistia non si godrebbe.

Credo che tutto questo sia frutto di una particolare mentalità, sia frutto di una particolare situazione politica e credo che si sia voluto cedere ad alcune pressioni particolari, perché in questo modo si fa della demagogia così come si fa della demagogia quando si esclude dalla amnistia l'infrazione di cui all'articolo 120 del codice penale militare. E qui, nell'impossibilità di colpire i fantomatici responsabili del caso Kappler, si colpiscono invece i singoli carabinieri.

E non mi si dica che ci troviamo di fronte ad uno Stato di diritto, che ci troviamo di fronte ad uno Stato forte, perché questa è debolezza oltre che incongruenza politica! Ed io presenterò un emendamento in proposito.

Ecco, poi, un'altra manifestazione di demagogia. Perché escludere dall'amnistia il reato di falso giuramento della parte di cui all'articolo 371 del codice penale e non anche il reato di falsa testimonianza di cui all'articolo 372? Si badi bene che è più grave il reato previsto dall'articolo 372, che non è compreso nell'amnistia, che non il reato previsto dall'articolo 371, perché il falso giuramento avviene in un giudizio civile che riguarda la contesa fra le due parti e non ha, quindi, rilevanza sociale né intacca, si può dire, minimamente l'autorità dello Stato; la falsa testimonianza, invece, che si ha nei processi penali, intacca l'autorità dello Stato, intacca l'ordinamento giuridico e provoca ripercussioni sociali enormi. Ebbene, allora si abbia il coraggio di estendere la esclusione anche alla previsione dell'articolo 372 del codice penale oppure si abbia il buon gusto di escludere dall'amnistia anche il reato di cui all'articolo 371 del codice penale.

A conclusione di questo mio intervento, che ho contenuto entro limiti ragionevoli data l'urgenza che il provvedimento richiede, mi auguro che questo provvedimento, che suscita tante perplessità, sia emendato, in maniera da eliminare le mostruosità di carattere giuridico alle quali ho fatto cenno. Non si abbia il timore di

allargare la possibilità di godere dell'amnistia entro i limiti dei reati punibili con una pena sino a tre anni, e non si abbiano remore nei confronti di alcuni autori di reati politici.

Vorrei osservare in conclusione, onorevoli colleghi, che l'indulto si applica praticamente a tutti; non vi sono, si può dire, delle esclusioni; esso si applica ai reati più gravi, alla rapina, alla estorsione — tranne la fattispecie di cui all'ultima parte degli articoli 628 e 629 — ma lo si è escluso per il peculato mediante appropriazione di denaro o di altra cosa mobile, prevedendolo, invece, per la distrazione a proprio profitto. Non so quale differenza sostanziale passi tra la fattispecie dell'appropriazione di denaro o di altra cosa mobile e quella della distrazione a proprio profitto!

Dicevo che tutti possono godere dell'indulto, nella misura di due anni, di un anno o, come minimo, nella misura di un mese, poiché l'esclusione per i precedenti è stata molto ristretta. Mentre, infatti, nel disegno di legge originario si prevedeva la esclusione per coloro che negli ultimi dieci anni avevano riportato condanne sino a due anni di reclusione, nel testo approvato dalla Commissione si parla degli ultimi cinque anni e di precedenti condanne, senza limiti di tempo.

Se il condono si applica pressoché a tutti, non vedo perché lo Stato debba confermare la sua debolezza, la sua parzialità, nonché un principio di discriminazione verso i reati politici. La giusta considerazione, invece, per gli autori di questi delitti tornerebbe a decoro dello Stato e sarebbe una riprova che ci troviamo di fronte ad uno Stato forte e veramente di diritto (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Lo Porto. Ne ha facoltà.

LO PORTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, quando nella seduta di ieri l'onorevole Almirante ha contestato al ministro della giustizia la sua dichiarazione, secondo cui questo provvedimento di amnistia

nasce da una preoccupazione sociale e politica circa la situazione caotica e pericolosa esistente nelle carceri italiane, il ministro ha giustamente reagito, in quanto, nella qualità di responsabile del dicastero della giustizia, non poteva certamente riconoscere e sottoscrivere una diagnosi che, malgrado la smentita dell'onorevole ministro, è sulla bocca di tutti, è scritta da tutti i giornali italiani ed è considerata per quella che è da tutti gli uomini politici.

L'onorevole ministro ha smentito una intervista che egli ha rilasciato al quotidiano *l'Avanti!* Egli diceva in questa intervista: « Sono convinto che amnistia e condono diano più spazio alla possibilità di combattere efficacemente i reati più gravi. Il sovraffollamento delle nostre carceri rende più difficile la sorveglianza e quel trattamento umanitario... » eccetera eccetera, il che — con un eufemismo — significa che la preoccupazione fondamentale è determinata dal fatto che, dopo una serie di fenomeni di rivolte e di violenze nelle carceri, giustamente si paventa il pericolo di un aggravamento di queste tensioni. Quindi, ancora una volta, a questi fenomeni di scollamento e di degradazione del tessuto socio-politico nazionale si risponde con provvedimenti di accomodamento, di « pronto soccorso », sempre a carattere transitorio e fortuito.

Tanto più che l'onorevole ministro, nella sua relazione al disegno di legge, si è preoccupato di dare una giustificazione etico-politica al provvedimento di amnistia, riconoscendo che, al fondo di una disposizione di clemenza, è necessario che il legislatore ponga una motivazione etico-politica, oserei dire perfino filosofica, adducendo il pretesto che, in attesa delle cosiddette e famosissime « pene alternative », intanto si deve procedere con lo sfoltimento delle carceri sovraffollate.

Inutilmente affermerei in questa sede che i circa ottomila detenuti che potrebbero sfollare le carceri poco compenseranno dell'eccedenza dei seimila posti attualmente ricoperti negli istituti penitenziari italiani. Quindi il problema, come impostato dal Governo, non viene certamente

risolto; tuttavia, uno sforzo di valutazione e di qualificazione politica l'onorevole ministro l'ha fatto nella sua relazione governativa, anche se — come dimostreremo nel corso del nostro breve intervento — la motivazione è puramente platonica e « di facciata ».

Vi è, inoltre, un contrasto tra quello che il ministro scrive nella sua relazione e quello che, molto più lealmente, il relatore per la maggioranza ha dichiarato nelle sue relazioni in sede di Commissione ed anche in Assemblea. Egli ha affermato che questo è un provvedimento « necessitato dalla condizione di crisi della giustizia italiana ed un provvedimento che ci viene imposto dalle circostanze »: si tratta, cioè, di un provvedimento che il legislatore — con buona pace della libertà di decisione del Parlamento — si è visto costretto ad adottare.

La verità è che dietro alle due cose — la platonica ed un tantino ipocrita motivazione del ministro e la leale confessione di impotenza e di fallimento che il relatore ci ha fatto in ordine alla situazione della giustizia italiana — sta la necessità che un provvedimento di clemenza abbia una motivazione filosofico-politica. Infatti, le amnistie, da quando la storia le ha previste e le ha registrate, hanno sempre posseduto una filosofia ispiratrice. Certo, vi è una concezione medievale del provvedimento di clemenza, cioè quella che derivava la sua origine dal potere del principe di concedere quello che gli aggradava; vi è una valutazione della clemenza come evento celebrativo di un particolare fasto della storia di quel momento nel caso delle monarchie o delle varie dinastie o — nel caso delle repubbliche — di determinati avvenimenti. Il relatore ci ricordava ieri che uno Stato democratico non conosce questo tipo di manifestazioni celebrative, ma sempre in questa ottica si sono mossi i provvedimenti di clemenza: infatti, senza una motivazione etico-politica essi non sono altro che dichiarazione e sottoscrizione di crisi e fallimento. Infine, vi sono amnistie ed indulti come atti di consapevolezza della forza etica e politica dello Stato, mai co-

me manifestazione di rinuncia alla potestà di punire: quando a questa fondamentale potestà lo Stato rinuncia, non è più tale e siamo, di fatto, all'anarchia più vera!

In questa fase del dibattito, il relatore ci è sembrato il più sincero di tutti e ci ha perfino spiegato perché questa amnistia è necessaria e dobbiamo approvarla rapidamente. Dobbiamo valutare l'origine di questa necessità ed il modo in cui vi reagisce la maggioranza. Questa è una ottica che respingiamo in linea di principio perché non possiamo ammettere che un atto di clemenza debba essere compiuto sotto l'urgenza della necessità. Ma, anche in questa ottica, il provvedimento male risponde all'esigenza avvertita dalla maggioranza ed espressa dall'onorevole relatore: l'esigenza della prontezza della giustizia, dei suoi processi, dello snellimento degli uffici giudiziari, dello sfollamento delle carceri. Nel progetto è inserita una sistematica che rimette al magistrato la decisione sulle attenuanti, sul computo della pena e sul riconoscimento del carattere lieve o grave di talune circostanze.

Per questa amnistia, la motivazione fondamentale, più dichiarata e strombazzata, è quella dello sfollamento delle carceri e dello snellimento degli uffici giudiziari: essa viene, sia pur parzialmente, elusa dal meccanismo studiato nel provvedimento e non solo non favorisce la prontezza delle procedure e lo sfollamento delle carceri, ma li aggrava nel momento in cui attribuisce all'autorità giudiziaria poteri in materia di interpretazione della legge, in termini di computo della pena e di dichiarazione sul carattere lieve o grave di un fatto.

La corruzione è stato il tema sul quale il dibattito maggiormente si è animato, anche per la pressione esercitata dalla opinione pubblica, che a questo tema dei reati contro la pubblica amministrazione vorrebbe applicata una disciplina particolarmente rigida, in cospetto di quanto quotidianamente accade e di fronte al totale decadimento della fiducia nello Stato, nei suoi istituti e rappresentanti. La maggioranza si è dichiarata preoccupatis-

sima di corrispondere a queste esigenze dell'opinione pubblica. Il provvedimento certamente consente di slittare dall'ipotesi di reato con particolare lievità del vantaggio, all'ipotesi di maggiore gravità: i vantaggi possono, infatti, non essere patrimoniali e tale tipo di vantaggio, la cui attribuzione alla fine è demandata al potere del giudice, attraverso l'attribuzione delle attenuanti generiche, permette una pressione, una forzatura, un intervento che possono trasformare reati più gravi di corruzione riducendoli all'ipotesi prevista dalla legge.

Gli esperti della maggioranza, e la stessa maggioranza qui in Parlamento, hanno deciso di fare delle misure di prevenzione un motivo di esclusione dai benefici di clemenza. In Commissione, ci siamo preoccupati di indicare questa misura, che nasce dalla valutazione di un provvedimento che colpisce l'interessato non tanto in ordine ad un reato che necessita di azione penale, ma in seguito ad un atto amministrativo che riduce il soggetto a vittima ulteriore di precedenti, e forse addirittura inesistenti, reati; abbiamo considerato che le misure di prevenzione costituiscono un provvedimento di carattere particolare, se non eccezionale, avente natura squisitamente amministrativa che, per fini di sicurezza, lo Stato commina a persone che non sono sottoposte alla giurisdizione ordinaria.

Considerando che già in questo campo lo Stato esercita una sua pesante funzione potestativa, aggiungere a questo l'aggravio di una esclusione dalle misure di clemenza — perché di questo si tratterebbe — ci sembra una pesantezza che non trova riscontro nelle altre ipotesi previste dalla legge, che in molti casi presentano, invece, una certa disinvolta leggerezza di trattamento.

Su questo punto abbiamo presentato un emendamento soppressivo, ma in subordine ci siamo preoccupati di sottrarre quello che poteva incidere in ordine alle fattispecie di carattere politico. Non posso perdere questa occasione per dare atto alla Commissione di avere recepito questa esigenza, quanto meno al fine di sottrarre

a questo ulteriore cappio alla gola del prevenuto almeno il reato di carattere politico.

Per quanto riguarda l'indulto, ci troviamo di fronte ad una sistematica mostruosa delle esclusioni. Il legislatore ha predisposto un elenco degli indegni del perdono. Li ha descritti veramente tali, perché tali risultano dalla fattispecie del reato, ma non ne ha esclusi altri.

Non ne ha esclusi altri soprattutto in ordine ad un reato che ci interessa particolarmente trattare in questa sede e per il quale il relatore per la maggioranza, onorevole Felisetti, ha persino ritenuto di precisare il carattere squisitamente commissivo di esso, e non di opinione. Cioè, l'inclusione tra quelle indegne del perdono, insieme agli scippatori, insieme ai grassatori, insieme ai ladri, insieme alle ipotesi di reato più infamanti, dell'ipotesi del reato previsto dalla legge Scelba all'articolo 2.

L'onorevole relatore ha precisato che questo articolo non tratterebbe ipotesi del reato di opinione, ma soltanto ipotesi del fatto realmente concretizzato e commesso nella organizzazione vera e propria, quasi che il reato politico non sia conseguenza di una combinazione di pena al reato di opinione, perché non c'è reato politico che non attenga ad una prima ipotesi, che è il reato di opinione.

Ecco, chi ha compiuto il reato di organizzazione non è responsabile di aver pensato, è responsabile di essersi organizzato. Mi sembra un tantino forzata questa interpretazione, che vi offre un alibi psicologico per mettervi a posto la coscienza, di fronte alla chiara antidemocraticità e alla evidente barbarie di questa esclusione di una ipotesi che è una autentica ipotesi politica.

Potrei fare una storia delle amnistie intervenute dal Regno d'Italia ai giorni nostri, potrei citarvi tutta la materia e la sistematica che nel campo dei provvedimenti di clemenza hanno trattato del tema dei reati politici e, per quanto sia spiacevole dell'assenza del ministro di grazia e giustizia, desidero fare un raffronto tra quello che l'onorevole ministro Bonifacio

ci propone oggi e quello che un suo antico predecessore propose nel 1946. Mi riferisco all'onorevole Togliatti, il quale, in tema di reati politici (onorevole relatore, lei tali ha definito le ipotesi di esclusione previste nel vostro disegno di legge), diceva: « Per i reati politici, ci si è trovati di fronte a esigenze in parte talora contrastanti, di cui si è dovuto tener conto nel determinare il contenuto e i limiti dell'atto di clemenza ».

Lascio immaginare cosa possa aver significato parlare di questa materia e disciplinarla, come fece Togliatti, nel 1946: come si può considerarla e trattarla nel 1978 in termini opposti a quelli che adottò allora un ministro della giustizia che si chiamava Togliatti?

« Giusta e profondamente sentita, da un lato, la necessità di un rapido avviamento del paese a condizioni di pace politica e sociale... »: eravamo soltanto ad un anno dalla fine della guerra e della guerra civile ed oggi, dopo tanti decenni, voi volete escludere queste ipotesi dal condono, pur non essendovi più, oggi, certamente il clima di odio e di sangue del 1945.

Ma c'è di più. È interessante rivisitare, come si dice oggi, il modo di far politica dal dopoguerra ai nostri giorni, prendendo purtroppo atto che il clima non è migliorato ma certamente peggiorato, che la democrazia, anziché migliorare, si è degradata.

Diceva ancora Togliatti, nella relazione all'amnistia del 1946: « La Repubblica, sorta dall'aspirazione al rinnovamento della nostra vita nazionale, non può non dare soddisfazione a questa necessità, la necessità della pace politica e sociale, presentandosi così, fin dai primi suoi passi, come il regime della pacificazione e riconciliazione di tutti gli italiani ».

Oggi, dopo 32 anni, voi tornate ad aggravare la divisione fra gli italiani, all'indomani di un nobile messaggio di un Capo dello Stato che vi ha richiamati al concetto della pacificazione e dell'unità di tutti gli italiani.

Io so, per averlo constatato in Commissione, dove sono rappresentate tutte le

componenti parlamentari, che in questa Camera esiste una particolare sensibilità per questo tema: noi ci appelliamo a questo tipo di sensibilità che affiora, a titolo personale, in ciascuno di voi, affinché in questo campo si faccia riparazione. Sarebbe una barbara reliquia continuare ad attuare una discriminazione di questo tipo fra chi ha compiuto reati di carattere politico e chi ha compiuto reati comuni.

Così concludeva l'onorevole Togliatti: « Tale è l'atto di clemenza che, approvato in un grave momento della nostra vita nazionale, certamente contribuirà a creare nel paese quel nuovo clima di unità e di concordia che è il più favorevole alla ricostruzione politica ed economica e nel quale dovrà continuare, entro i limiti stabiliti, la necessaria opera di giustizia per il definitivo nostro risanamento politico e morale ».

Ove voi non doveste concordare, onorevoli colleghi, sul carattere politico di questi reati, permettetemi di fare una osservazione a sostegno della tesi della politicità del reato previsto come ipotesi di esclusione dal condono nel provvedimento che esaminiamo.

Le ipotesi previste dalla legge Scelba hanno natura strettamente politica: al cospetto di giuristi come voi, le mie argomentazioni appaiono pressoché scontate, ma è giusto che io le richiami, quanto meno a me stesso.

Dicevo che le ipotesi della legge Scelba hanno carattere particolarmente politico, almeno per due motivi. Il più importante è che nella legge Scelba la sentenza del magistrato, anziché restaurare l'ordine giuridico violato, tende a creare le premesse di un atto politico. Infatti, senza la sentenza del magistrato non può darsi luogo all'atto politico previsto dalla stessa legge e consistente nello scioglimento operato dal Governo, quindi da un organo politico. Non possiamo, dunque, essere in una ipotesi di reato non politico perché la sentenza è soltanto un momento propedeutico per quello che poi diventa il vero e proprio atto politico e amministrativo, cioè lo scioglimento. Questo è tanto vero che anche gli antifascisti più in buo-

na fede, di quanti strombazzano l'antifascismo violando la logica e la legge, si rendono conto dell'inadeguatezza di talune norme.

L'onorevole Terracini, a proposito della legge Scelba, dal suo punto di vista, credeva che non fosse competenza e funzione della magistratura ordinaria quella di decidere sulle ipotesi del reato politico di ricostituzione del disciolto partito fascista e chiedeva, sempre nella sua ottica politica ed ideologica, l'attribuzione di certi poteri a tribunali politici veri e propri. Ma non è di questo che voglio parlarvi. L'onorevole Terracini - così si legge nel discorso che tenne in relazione alle disposizioni transitorie contenute nella nostra Costituzione - disse: « Stabilendo il divieto di ricostituzione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista, non si è indicato l'organo competente ad attuare questa volontà; in tale silenzio può legittimamente dubitarsi che l'organo più idoneo ad applicare il divieto sia la magistratura e ciò non per sfiducia verso di lei, ma perché si tratta di una valutazione eminentemente politica ». Sottolineo quindi, a mia volta, il carattere politico della legge Scelba, la discriminazione che voi operate e la legittimità delle istanze che da questi banchi, da 30 anni a questa parte, vengono proposte, al fine non di salvaguardare responsabili di reati che, per quanto riguarda il nostro partito, credo che in questo momento non sussistano né in termini nominali né numerici, perché, come giustamente diceva ieri il segretario del mio partito, la fase della strategia della tensione, la fase delle trame nere, la fase delle congiure sta per avere una sua conclusione definitiva per merito non soltanto nostro, ma anche di coloro che finalmente cominciano a capire come si sia trattato di congiura...

ROMUALDI. Anche del tempo.

LO PORTO. Questo perché siamo, evidentemente, come ho tentato di dimostrare, di fronte ad un'ipotesi di reato politico; e poiché siamo in presenza di un richiamo fattoci dal Presidente della Re-

pubblica, poiché siamo al cospetto di tale esigenza, mai come nei momenti di più grave turbamento politico e sociale e di grave disordine una società organizzata deve avvertire la necessità della riconciliazione e della pacificazione. Faccio, quindi, appello alla sensibilità personale di tutti i colleghi perché si ripari a questa ingiustizia.

Abbiamo, quindi, visto come siano privi, questa amnistia e questo indulto, di una filosofia etico-politica: non è il provvedimento del principe, non è il residuo di una mentalità medioevale, non celebra niente perché non è nato alcun successore al trono. La principessa Mafalda, all'epoca, ci concesse una buona amnistia, ma migliore fu quella concessa in occasione della nascita del principe di Piemonte. Anche Togliatti propose un'amnistia che celebrava un avvenimento e che non era necessitata dalle condizioni delle carceri o degli uffici giudiziari: fu la celebrazione della vittoria della Repubblica sulla monarchia che permise la concessione di quella amnistia. Anche allora vi fu una motivazione di ordine etico-politico. Ora, noi non abbiamo alcuna motivazione di tipo medioevale, non abbiamo motivazioni di tipo celebrativo — anche perché non abbiamo nulla da celebrare — abbiamo — come ha dichiarato l'onorevole Felisetti — lo stato di necessità, che ci impone di risolvere una determinata situazione.

Abbiamo tentato di dimostrare come questo stesso stato di necessità non vi abbia spinto a risolvere concretamente gli autentici problemi che aggravano le condizioni della giustizia e delle carceri. A questo punto ha ragione l'onorevole Almirante quando vi richiama ad un maggiore spirito di costituzionalità della legge, perché voi tanto siete convinti della artificiosità della situazione, nella quale siete costretti ad operare, tanto siete convinti del grado di crisi in cui operate e dello sfascio generale dell'amministrazione della giustizia, che vi siete preoccupati di creare uno schema rigido al di fuori e al di sopra del quale non sfuggire, negando al Capo dello Stato i poteri che ieri lo onorevole Almirante rivendicava.

Se l'onorevole Pennacchini mi permette l'accostamento: in un articolo pubblicato su un quotidiano romano, egli sosteneva, a proposito della legge-delega, che una cosa è quella prevista per il Governo e altra cosa è quella specifica prevista per la concessione dell'amnistia da parte del Capo dello Stato. L'onorevole Pennacchini su *Il Tempo* del 18 luglio dichiarava che quest'ultima è una legge troppo rigida, che non offre spazi, soprattutto all'indomani della elezione del Presidente della Repubblica, che voi stessi avete dichiarato essere stato un momento di unità, di pacificazione per il grande numero di voti conseguiti da questo Capo dello Stato, all'indomani di un messaggio che tante speranze ha lasciato nei cuori di tutti gli italiani. A questo Capo dello Stato voi date però uno strumento con il quale gli avete tolto le sue prerogative costituzionali. Infatti, come qualcuno faceva giustamente osservare nel corso dei dibattiti giornalistici di questi giorni, quando si discusse in Assemblea costituente, si trattò non di autorizzazione il Capo dello Stato al fine di concedere l'atto di clemenza, perché se di autorizzazione si trattasse avreste ragione voi di fornirgli il testo già pronto ed ingabbiato; ma si trattò di una delega, e quindi la delega stessa presuppone un margine di discrezionalità, di libertà a vantaggio delle prerogative costituzionalmente garantite al Capo dello Stato.

Ecco perché abbiamo preannunciato e dichiarato in quest'aula la nostra opposizione a questo provvedimento: l'abbiamo dichiarata in sede di Commissione ed è stata ribadita ieri nell'intervento svolto dal segretario del mio partito. Tale opposizione nasce dalle osservazioni che modestamente ho ritenuto di farvi ed è una opposizione, tuttavia, molto sensibile ai contributi che dal Parlamento possono pervenire al fine di migliorare il testo ed ovviare, sia pure parzialmente, alle lacune, alle nequizie che il provvedimento presenta.

Siamo pronti a contribuire positivamente alla discussione sugli emendamenti; attendiamo che il clima di realtà, di se-

renità che ha distinto sino ad ora questo dibattito, si estrinsechi sotto forma di contributo concreto al miglioramento del testo e all'accettazione delle nostre modeste argomentazioni (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale*).

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

PENNACCHINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, come ha testé ricordato l'oratore che mi ha preceduto, e di questo lo ringrazio, già in più occasioni ho avuto modo di illustrare in Parlamento, in convegni e sulla stampa, la mia opinione relativa alla più marcata correttezza costituzionale di un provvedimento di clemenza che non stabilisse rigidamente i limiti e le zone di applicabilità dell'atto presidenziale, ma consentisse alla suprema autorità dello Stato, di spaziare entro confini generali, predeterminati dal Parlamento. Ho tratto questa convinzione dalla presenza autonoma e separata dell'articolo 79 della Costituzione, diverso dall'articolo 87 che viceversa è stato sempre praticamente applicato in tema di amnistia, restringendo così i poteri presidenziali in tale tema soltanto alla specificazione in ogni dettaglio della volontà manifestata dalle Camere. Eppure, sempre con l'articolo 79, il Costituente aveva inteso superare la ambiguità dell'articolo 8 dello statuto albertino, incerto tra l'attribuzione di tali poteri al capo dello Stato e, congiuntamente, al capo dello Stato e al Parlamento. Il Costituente volle stabilire che i poteri spettavano senza dubbio al Presidente, pur trattandosi non certo di poteri limitati ma circoscritti entro una sfera di discrezionalità i cui confini erano stabiliti con legge di delegazione dal Parlamento.

Sarebbe stata più consona allo spirito della Costituzione una legge delegante non già i poteri di concessione ma i limiti massimi entro cui la clemenza poteva essere concessa, stabilendo in tal modo un più esatto e idoneo concorso di volontà, quella di non superare i limiti che la rappresentanza popolare aveva giudicato in-

valicabile e quella di concedere la clemenza entro tali limiti, con assoluta imparzialità e appropriatezza, sulla base delle esigenze positive e negative che l'intera società nazionale, senza distinzione di sorta, pone in evidenza e che nessuno meglio del capo dello Stato è in grado di interpretare.

La questione non è di poco conto. Per questo stupisce che neppure in questa occasione sia stata presa in esame. È infatti fatale che in un campo così delicato, lasciato alla esclusiva decisione delle parti politiche, prevalgano gli interessi dei settori o del compromesso tra i settori su quelli della intera collettività, che postula un esame più accurato, più sereno, più generale, che si proietti con coraggio e obiettività verso un ampio, non ristretto avvenire, senza preconcetti, senza rancori, senza ricerca dell'applauso immediato, spesso premessa della condanna futura.

E così anche in questa occasione il capo dello Stato è rimasto debitore di un libro scritto interamente in Parlamento, cui non ha potuto aggiungere neppure la propria prefazione.

Le dispute si sono riaccese con maggior violenza. Gli esclusi e gli scontenti hanno acuito la loro acredine. Le critiche si sono moltiplicate, le avversioni ingigantite, il tutto favorito dalla impossibilità di proteggere la fonte della decisione con quella necessaria corazza di imparzialità e di obiettività, indispensabile e in un settore che incide così a fondo sulla vita dei cittadini e della collettività nazionale. Ed eccoci quindi costretti all'improbabile fatica di ridimensionare le critiche, di illustrare le inderogabili necessità, di difenderci dalle spesso ingenerose accuse che ci vengono rivolte. E non è compito questo sempre destinato ad avere favorevoli risultati.

Permane ancor oggi, di fronte alla divulgazione del testo governativo, la convinzione, rafforzata — non si sa perché — da taluni organi qualificati della stampa, che si vogliano aprire le porte del carcere ai responsabili dei delitti più efferati, ai rapinatori, ai sequestratori, ai violenti. Permane — perché non dirlo? — la convin-

zione che si vogliono mandare impuniti i responsabili di procedimenti clamorosi, che i politici vogliono autoprotettersi a scapito dei comuni cittadini, che gli « stracci » volino sempre, mentre i veri responsabili trovano comunque il sistema per uscire immuni. Nulla di più falso, perché mai la politica è stata tanto severa con se stessa. Ma certo la convinzione non può essere facilmente estirpata se, fin dai primi momenti in cui si cominciò a parlare di amnistia, la riproduzione affrettata e non fedele di un testo a me attribuito servì soltanto per far scorrere fiumi di inchiostro, indipendente e di parte, per dimostrare che taluni settori politici, e la democrazia cristiana in particolare, avevano l'unica preoccupazione di coprire le proprie colpe. Si parlò allora di provocazione, e a nessuno venne in mente di porre in rilievo il vero incentivo alla clemenza, consistente non tanto nel congestionamento delle carceri e degli uffici giudiziari, quanto nella opportunità di regolare diversamente la pretesa punitiva dello Stato verso persone e situazioni forse impropriamente colpite in passato da una norma penale che comunque sarebbe stato bene modificare contemporaneamente all'amnistia. Ed anche se oggi quasi tutti convengono sull'opportunità del provvedimento, rendendo tardivamente giustizia, sotto l'aspetto morale, ad iniziative scaturite da ben diverse e precise esigenze, il sospetto rimane, la fazione continua a scavare, l'impopolarità dilaga.

È facile, e in taluni casi comodo, onorevoli colleghi pregiudizialmente contrari al provvedimento al nostro esame, sull'onda dell'impopolarità dell'amnistia, fare solenni dichiarazioni di contrarietà. Ma diversa è la posizione di coloro cui spetta il dovere di proporre e di provvedere, di fronte ad una situazione che raggiunge i limiti della rottura, a meno che tale posizione di sensibilità e di responsabilità non li sfiori neppure. Né vale oggi rincorrere le responsabilità passate e rifiutarsi di provvedere perché tali responsabilità non sono di propria pertinenza. Non si amministra così lo Stato, ma soprattutto non si concorre così al bene della

società, dovere primario di ogni espressione politica, senza distinzione di sorta.

E proprio per questa ragione non concordo su certe motivazioni alla clemenza che mi pare abbiano trovato spazio anche in talune dichiarazioni governative. L'amnistia non è imposta da superaffollamenti di carceri o da giganteschi arretrati giudiziari o, peggio ancora, da prevedibili sommosse. Lo Stato non è clemente perché mal organizzato, o perché debole: lo Stato è clemente proprio perché forte, proprio perché giusto; e quindi la clemenza non può essere illimitata, e la vera fonte risiede nella volontà di comprendere tante situazioni, di pacificare tanti animi, di distendere tante posizioni acute, ma con il concreto proposito di colpire con sempre maggiore efficacia chi continua a delinquere, a manifestarsi indegno della comprensione della pazienza, e risponde con la violenza ad una società che gli ha teso la mano.

Ma è inutile nascondere una realtà: la situazione delle carceri e degli uffici giudiziari è una componente essenziale della necessità dell'attuale provvedimento. Occorre che questa circostanza non si ripeta, e che la volontà di pacificazione in relazione all'evoluzione della società rimanga, per il futuro, l'unico vero motivo per la concessione del beneficio.

E qui non si può far carico soltanto al Governo di non aver preso provvedimenti che spetta al Parlamento di adottare. Abbiamo assistito ad un coro di proteste per l'insufficienza dei mezzi e delle attrezzature inadeguate a porre in grado gli uffici giudiziari di far fronte ai propri compiti, ma nessuno di noi è riuscito ad esprimere un minimo di volontà politica per provvedere adeguatamente al riguardo e il bilancio della giustizia continua ad essere confinato a poco più dell'1 per cento del bilancio generale, in una situazione di mortificante e deplorevole letargo.

Abbiamo dato vita alla invocata depenalizzazione. Ma la paura di essere troppo arditi ci comprime in atteggiamenti scarsamente incisivi e privi di concreta efficacia. La revisione di alcune norme

del codice penale non più attuali e superate dall'odierno sentire della società, non trova sufficienti energie per realizzarsi al più presto e si è costretti a ricorrere ai palliativi di un'amnistia per coprire parzialmente l'ingiustizia di un passato, non avendo la forza necessaria per eliminare le ingiustizie di un futuro. È un appello chiaro ed aperto quello che intendo rivolgere a tutte le forze politiche, che nel superare con fierezza e decisione le deformazioni e le anomalie di un passato certo democraticamente inglorioso, non possono più essere paralizzate nella condanna, ma debbono avanzare in positivo, nella costruzione di una nuova società libera e democratica. Non basta ripudiare un passato: occorre edificare un avvenire.

Anche per questo non condividiamo certe posizioni che, in fatto di amnistia, ci sembrano più repressive che costruttive. Così, rimaniamo decisamente perplessi quando, nell'intento di non far beneficiare della clemenza personaggi che hanno rappresentato negativamente, purtroppo, qualcosa nella storia politica del nostro paese, estendiamo il diniego del beneficio alla generalità dei cittadini che nulla hanno a che vedere con le finalità i sistemi, le responsabilità di coloro che si vogliono escludere.

Rimaniamo altrettanto perplessi quando, con atteggiamenti che forse troppo indulgono alla retorica, vogliamo privare di un costruttivo atto di clemenza quanti, per effetto di dilatate e distorte applicazioni di norme penali, da parte di alcuni settori della magistratura chiaramente politicizzati, sono stati incriminati da magistrati assai più zelanti nel colpire gli avversari politici che non i nemici della società. È un problema questo su cui dobbiamo, nelle sedi opportune, ritornare. L'indulgenza o l'influenza politica sul magistrato non può essere guardata con favore o disprezzo a seconda della parte politica cui si appartiene, ma deve essere repressa da ogni coscienza democraticamente viva nel contesto sociale, nei limiti costituzionali della separazione dei poteri, ma con unanime consenso nel rav-

visare precise responsabilità, non soltanto civili, in quanti usano l'autonomia, la indipendenza o l'irresponsabilità attuale del magistrato con chiari fini di persecuzione.

E noi per primi, come espressione della scelta popolare, dobbiamo dare un chiaro esempio di obiettività. Abbiamo confezionato un'amnistia sui dati emersi da esperienze clamorose, ma isolate. Abbiamo cercato di evitare riflessi su episodi su cui in passato si è voluto costruire il teorema, non della propria onestà, ma della presunta disonestà altrui. Abbiamo dimenticato che, o si fa politica, o si fa clemenza.

In queste condizioni, certo, e nella logica delle cose è il nostro voto favorevole al provvedimento di amnistia. Ma non potremo assolvere del tutto la nostra coscienza per aver sempre operato in direzione obiettiva e serena, se non saremo in grado, soprattutto nei provvedimenti che ancora dovranno scaturire dalla nostra responsabilità, di operare per il raggiungimento di una giustizia senza preconcetti, senza aggettivi, senza prevenzioni, ricordando che l'altrui disagio odierno, domani potrà essere nostro e che il vero bene sociale non si conquista con la repressione dell'avversario, ma con la condanna dei fatti e delle azioni che comunque offendono la società, i suoi diritti inalienabili, i suoi beni concreti, le sue realtà che esistono e preesistono di fronte a qualunque preminente indirizzo del momento.

Approvazione in Commissione.

PRESIDENTE. La XIV Commissione (Sanità) nella riunione di ieri, 27 luglio 1978, in sede legislativa, ha approvato il seguente disegno di legge:

« Finanziamento del fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera per l'anno 1978 » (2263), con modificazioni e con il seguente nuovo titolo: « Finanziamento del fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera per gli anni 1977 e 1978 ».

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Ricci. Ne ha facoltà.

RICCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte ad un provvedimento delicato, complesso e difficile. È certamente un provvedimento, quello dell'amnistia e dell'indulto, che non può essere isolato da un contesto di altre considerazioni; e non dovrebbe, per la verità, essere isolato neanche dal contesto di un esame più generale di una serie di problemi, che sono quelli della politica criminale, della politica giudiziaria del nostro paese. Il problema dell'amnistia pone più in generale la questione delle strutture carcerarie e, più in particolare, quella della riforma carceraria, come ha trovato attuazione, come si è realizzata, sino ad arrivare ad un esame, ad una comprensione profonda (lo reclamava ieri sotto questo aspetto, e sono d'accordo con lui, l'onorevole Pinto) della condizione di vita dei detenuti.

Questo esame è possibile soltanto per rapidi accenni. Ci rendiamo conto che i tempi parlamentari brevi, entro i quali il disegno di legge di amnistia e di indulto viene esaminato, costituiscono una delle cause principali per cui l'esame del provvedimento può solo in parte, solo episodicamente ed in modo insufficiente, essere collegato a quell'esame più vasto e più complesso, pur necessario, di una serie di problemi intimamente collegati a quello di cui ci stiamo occupando.

Certo, se non si fosse atteso l'ultimo momento, l'imminenza dell'inizio delle vacanze parlamentari, per proporre al Parlamento l'esame del provvedimento di amnistia e di indulto, altra avrebbe potuto essere la discussione. Ora, questo esame è necessario che si faccia in tempi brevi. Del provvedimento di amnistia e di indulto si è parlato troppo, con spinte ed interpretazioni diverse, in relazione a quella che avrebbe potuto e dovuto esserne la portata. Il discuterne per tempi lunghi e l'incertezza, che si è dimostrata nell'assumere le necessarie iniziative per affrontare

il problema, non hanno certo contribuito alla certezza del diritto penale e non hanno consentito l'individuazione precisa di una politica della giustizia nel nostro paese.

Credo sia necessario precisare che fin dalla seconda metà dello scorso anno noi comunisti prendemmo, in relazione alla prospettiva dell'amnistia, una posizione precisa: che questo provvedimento dovesse essere collegato in via specifica ad una nuova disciplina in materia di depenalizzazione, di individuazione e applicazione delle sanzioni alternative e sostitutive della detenzione, e di parziale modifica di alcuni degli aspetti sanzionatori del sistema penale vigente. Un complesso intervento che rappresenta una novità nel nostro ordinamento, che è ad uno stadio avanzato di esame nella Commissione giustizia della Camera e che è indubbiamente il segno di una strada nuova e positiva che poi deve essere imboccata lungo la via di quelle riforme del sistema giudiziario italiano, delle quali tanto si è parlato, che sempre più urgono, ma in relazione alle quali non sono state prese, o vengono prese con estremo ritardo e insufficienza, le iniziative necessarie.

Che cosa significa vedere il collegamento di un'amnistia con questa riforma o con questo primo momento di riforma del sistema sanzionatorio del nostro paese: la depenalizzazione, le sanzioni alternative? Che si tratta di inserire la prospettiva del provvedimento di amnistia e di indulto nell'ambito di una giusta politica criminale, la quale venga adeguandosi alle necessità di un paese che cambia e rappresenti l'adozione di una strategia di tipo differenziato rispetto alla piccola e alla grande criminalità; alla grande criminalità da un lato, nei cui confronti conviene adottare un atteggiamento di rigore, e alla piccola criminalità dall'altro, in relazione alla quale si giustifica un atteggiamento profondamente diverso.

Ciò significa adottare una serie di scelte specifiche ed articolate, la possibilità, cioè, che verso i piccoli reati vengano adottati, oltre alla sanzione tradizionale e pressoché unica (insieme a quella pe-

cuniaria) della detenzione, anche altri tipi di sanzione: tipi di sanzione nuovi, che nell'ambito del disegno di legge della depenalizzazione sono stati esaminati profondamente e che verranno presentati — mi auguro al più presto — all'attenzione del Parlamento. Occorre, inoltre, che molte depenalizzazioni debbano essere operate e che a questo tipo di interventi corrisponda invece l'altra fascia di interventi di rigore e di severità verso la grande criminalità organizzata, che oggi si esplica in forme di vera e propria industria del crimine comune, e verso la criminalità terroristica, che da troppo tempo ormai insanguina il nostro paese e che pone a repentaglio la vita stessa delle nostre istituzioni democratiche.

È nello stesso tempo necessario, signor Presidente, onorevoli colleghi, nell'ambito della individuazione di questa politica criminale, l'abbozzo di una nuova scala di valori, della individuazione, cioè di essi in un modo nuovo di concepire la politica stessa e secondo criteri nuovi, adeguati ad una società che è cambiata e che cambia, in cui profonde trasformazioni di carattere sociale si sono realizzate, nuovi rapporti di forza tra le classi sociali, e tutta una serie di emergenze di nuovi interessi, di nuovi diritti, di nuovi bisogni che pongono il problema di una revisione profonda di un apparato sanzionatorio ancorato ad un sistema penale costruito su di una società diversa, su di una società profondamente più arretrata dell'attuale, una società nella quale i valori di democrazia non erano penetrati così profondamente come attualmente sono penetrati nella società italiana.

Ecco, dunque, quale sforzo complesso e articolato comporta l'individuazione delle linee di una nuova strategia criminale, di una nuova strategia giudiziaria del nostro paese. Noi crediamo che, pur con tutte le insufficienze che abbiamo ripetutamente denunciato, questa strada venga individuata da alcuni provvedimenti e da alcune iniziative in corso anche se è necessario che proprio in questo settore delicatissimo della giustizia, e della giustizia penale in particolare, si agisca — e noi lo

reclamiamo fermamente da questi banchi — con ben altra iniziativa, con ben altra decisione, con ben altra capacità di adeguarsi ai tempi che sono cambiati e che sempre più cambiano.

Noi possiamo quindi dire che, quando — da molti mesi ormai — abbiamo manifestato, nei confronti del progetto di amnistia e di indulto, la nostra disponibilità e il nostro giudizio favorevole, condizionando per altro questo giudizio al suo collegamento con una serie di interventi riformatori che si rendevano necessari, abbiamo, credo, dato un contributo alla individuazione di quella strategia più generale cui dianzi accennavo.

Occorre, quindi, cercare di definire adeguatamente i limiti di questa amnistia, nei suoi lati positivi e in quelli meno positivi, in relazione a questa realtà.

Noi riteniamo, infatti, oggi che una amnistia la quale sia un'anticipazione, ed in parte anche un'integrazione, di quegli interventi riformatori cui ho accennato, possa rappresentare un segno positivo, anche se risponde in certa misura, sotto altri profili che verrò elencando, nella situazione attuale ad una necessità.

Questa amnistia ha di positivo, secondo noi, il fatto di essere rivolta verso i reati minori, quelli che sono puniti fino al tetto dei tre anni, ma soprattutto il fatto di mostrare un segno di diversità, anche rispetto ai tanti provvedimenti che hanno preceduto quello attuale fino al 1970, che è costituito dalla esclusione, pur all'interno della fascia dei reati punibili fino ai tre anni, di tutta una serie di illeciti penali che suscitano allarme sociale e sono rivolti alla tutela di beni rispetto ai quali è cresciuta una sensibilità nuova nel nostro paese; si tratta, cioè, di reati previsti dalle norme preposte alla tutela degli interessi collettivi in particolare, dei beni emergenti — e positivamente emergenti — nella realtà del nostro paese.

È in questo modo che noi esprimiamo un giudizio positivo su tutte le esclusioni dall'amnistia che sono state contemplate e che, anche attraverso l'opera della Commissione, sono state inserite nel provvedimento. Mi riferisco, innanzitutto, alla

esclusione dei gravi fatti commessi dai pubblici amministratori che, pur rientrando nel tetto dei tre anni, hanno turbato profondamente la coscienza pubblica del nostro paese negli anni scorsi, per cui pendono processi gravi e meno gravi, in relazione ai quali sarebbe impossibile comprendere un qualunque atteggiamento di indulgenza, proprio nel momento in cui si pone al paese, come un imperativo di salvaguardia e di avanzamento della democrazia, quello di un rinnovamento profondo e di un vasto risanamento della società italiana rispetto ad un passato in cui vi sono stati dei comportamenti di grave offesa sociale.

È in questa luce che noi esprimiamo un giudizio favorevole in ordine alla esclusione dall'amnistia della corruzione impropria e dei reati collegati. Su questo problema si è realizzato — con una parola eufemistica — un dibattito ed una dialettica, o, se vogliamo essere più franchi, anche uno scontro di natura politica, il quale tuttavia si è composto nel senso di una soluzione positiva, rispetto alla quale esprimiamo tutto il nostro apprezzamento. Ma insieme a questo, sono significative anche nel conferire il segno nuovo a questo provvedimento, di cui reclamavo la esigenza, una serie di altre esclusioni. Esse riguardano il commercio di alimenti e di medicine pericolosi o dannosi per la salute pubblica; l'aggrottaggio e le manovre speculative sulle merci, gravi reati che ledono l'economia nazionale; l'usura, reato odioso con il quale si offende particolarmente la parte economicamente debole; le lesioni colpose gravi, collegate a violazione delle norme infortunistiche e dell'igiene del lavoro, onde sia conservato l'apprestamento di una tutela adeguata ai lavoratori dipendenti in un paese nel quale è altissimo — forse il più alto d'Europa — il tetto della infortunistica sul lavoro, degli « omicidi bianchi », delle « lesioni bianche » e delle malattie professionali, che rappresentano una piaga alla quale occorre porre rimedio con adeguati interventi.

Vengono, altresì, esclusi gli inquinamenti delle acque e atmosferici, come

espressione di reati che — pur non sanzionati adeguatamente (ecco una linea di riforma del sistema sanzionatorio penale del nostro paese) — tuttavia violano la tutela di interessi collettivi ed emergenti e di interessi diffusi, rispetto ai quali esiste nella opinione pubblica una nuova sensibilità ed una nuova attenzione.

Sono altresì esclusi i reati edilizi, in relazione ai quali è stato fatto scempio dell'uso del territorio del nostro paese con una ricerca — che non può dirsi ancora conclusa — di una eventuale esclusione soltanto delle fasce dell'abusivismo minore, anche se, a mio avviso, sta facendosi strada l'opinione che in questa direzione si debba agire con uno strumento diverso che non sia quello dell'amnistia, ma attraverso un intervento più articolato in sede legislativa, escludendosi tutti o una grandissima parte dei reati edilizi ed urbanistici dalla concedibilità di questo beneficio.

Ecco, dunque, che attraverso un provvedimento, che non è certo funzionalmente diretto a questo scopo, in qualche misura si viene recuperando una nuova scala di valori all'interno di esso più adeguata alla società nella quale stiamo vivendo. In questo senso il provvedimento di amnistia rappresenta un segno nuovo nella politica generale della giustizia e della politica criminale del nostro paese.

Un secondo segno, forse di minore rilievo, signor Presidente, onorevoli colleghi, ma tuttavia significativo, credo sia quello relativo al modo con cui sono stati affrontati certi problemi, anche con il contributo concorde delle forze politiche, ciascuna delle quali ha dato il suo contributo: intendo riferirmi al problema del rapporto reciproco fra le aggravanti e le attenuanti. Noi ci siamo trovati di fronte ad una situazione nuova rispetto al passato, perché, nel periodo intercorso fra l'ultima amnistia del 1970 e quella attuale, è stato realizzato un nuovo sistema di rapporto fra aggravanti ed attenuanti che consente una compensazione attraverso la quale qualunque aggravante, anche quelle che rendono la pena indipendente e molto più grave di quella del reato semplice,

può tornare alla figura del semplice reato rendendolo, quindi, amnestiabile.

Si è verificata la necessità, quindi, di un intervento responsabile ed articolato in questa materia ed esso è stato realizzato nel senso che dall'amnistia vengono escluse quelle forme aggravate di reato che hanno pene indipendenti da quelle previste per il reato semplice. Tuttavia, all'interno di questo, si è ritenuto che alcune diminuenti dovessero essere prese in considerazione relativamente alle devianze minori, troppo spesso frutto di situazioni di emarginazione, di incultura, di bisogno. Tutti abbiamo presenti i fatti emblematici di cui le nostre cronache si sono occupate da anni: il furto di una melà, punito con la detenzione da tre a dieci anni per la sussistenza di tutta una serie di aggravanti che lo dimensionassero nella forma più grave. Quando i fatti sono di questa natura, con esclusione di quei tipi di furto che allarmano la coscienza civile con i furti domiciliari e gli scippi, che molto spesso confinano con la rapina, si è ritenuto che l'esiguità del danno in questa materia giustificasse, come giustifica in base al disegno di legge, la applicazione dell'amnistia.

Altro intervento particolarmente significativo, il progetto presenta un'innovazione: quello di considerare, in rapporto a questa limitata portata dell'amnistia con criterio meno restrittivo, il problema dei precedenti penali, di chi può godere della amnistia medesima. Se è vero che dobbiamo procedere ad una strategia differenziata verso la criminalità maggiore e minore, si devono evitare per quanto possibile interventi che tendano a criminalizzare, a causa dei precedenti, determinate fasce di cittadini ed in relazione ai reati minori si deve aprire il più possibile la strada per la quale un provvedimento di clemenza possa agire anche in relazione a coloro che hanno precedenti di una certa rilevanza, purché questi non raggiungano tetti particolarmente preoccupanti. Ecco le caratteristiche fondamentali dell'amnistia.

Altro è il discorso relativo all'indulto, che notevolmente si differenzia dall'amni-

stia perché, mentre quest'ultima è selettiva a seconda del reato e lo diventa di più attraverso l'esclusione che all'interno della fascia dei reati contemplati viene operata dal disegno di legge, per sua natura l'indulto non è selettivo, nel senso che le esclusioni per la gravità dei precedenti penali non esistono e l'indulto si applica a tutti i reati, dai più gravi ai meno gravi. Allora l'indulto cerca di rimediare ad una altra situazione esistente, cioè il sovraffollamento carcerario: in Italia i detenuti sono 36 mila mentre i « posti » in carcere sono 27 mila; la popolazione carceraria è, dunque, eccedente rispetto al tetto che si potrebbe raggiungere. Questo documenta ulteriormente l'inadeguatezza della struttura carceraria italiana. L'indulto, meno dell'amnistia, presenta quei caratteri anticipatori di un certo tipo di politica criminale, per sua stessa natura, e perché deve operare — esso sì — con particolare incidenza su uno stato di cose divenuto esplosivo e difficile, come si registra nelle carceri italiane.

Esso conserva, quindi, più dell'amnistia caratteri abbastanza simili a quelli dei provvedimenti precedenti, attraverso i quali si è arrivati ad un decongestionamento dell'attività giudiziaria e delle presenze carcerarie; provvedimenti succedutisi anche a tempi molto ravvicinati e soprattutto nei momenti in cui ricorrentemente la crisi della giustizia nel nostro paese, dal 1945 ad oggi, ha segnato punte insostenibili, per tutta la politica di immobilismo di questi anni, cioè per la non politica, per la mancanza di una riforma effettiva delle strutture e della realtà giudiziaria del nostro paese.

Tuttavia, anche qui vi è un segno nuovo. Intanto, quello che esclude dal beneficio dell'indulto tutti i reati di grave allarme sociale, compresi nelle norme modificatrici della legge Reale in corso di esame presso la Commissione giustizia in sede legislativa.

Si tratta, come è noto, di reati che vanno dalla rapina aggravata ai sequestri di persona, agli omicidi, ai reati di bande armate, ai reati eversivi nei confronti degli ordinamenti dello Stato.

Sono stati esclusi — anche qui rispondendo ad una esigenza e ad una realtà sociale — i reati di ricostituzione del partito fascista, come manifestazione dell'incompatibilità di un atto di clemenza nei confronti di questi reati in un paese che fonda la sua democrazia sulla scelta antifascista. Sono stati esclusi quelli relativi alle armi, ai reati valutari, mentre per altri reati di grave allarme sociale l'indulto è stato ridotto e ciò risponde a quel criterio differenziato cui necessariamente, come ho detto poc'anzi, si è ancora una strategia criminale.

Certo che, in relazione alla realtà che l'indulto tende ad affrontare, il problema delle strutture, più ancora che quello delle riforme o insieme a quello, si pone con estrema drammaticità.

Il problema dell'intervenire sulla pena in ogni ordinamento civile, ritengo, signor Presidente, onorevoli colleghi, non possa essere affidato ad un provvedimento indifferenziato come quello dell'indulto e tuttavia occorre costruire gli strumenti di un intervento di questo tipo, che deve consistere in un trattamento differenziato, personalizzato che intervenga alla verifica degli strumenti, dei modi e delle condizioni per il recupero sociale del condannato.

Strumenti, mezzi, modi, presenti già in gran parte in una riforma carceraria che tuttavia trova scarsa possibilità di applicazione, proprio per la mancanza degli strumenti adeguati, perché si arrivi a forme di intervento sulla durata stessa della pena, che non siano generalizzate, di cui beneficino, cioè, coloro che si trovano nella condizione di aver diritto a questo intervento sulla pena e non coloro che questo diritto non hanno, perché sotto molteplici profili, non se lo sono guadagnato.

Tutto questo presuppone un'opera sociale attenta, paziente e difficile, ma è un nodo nel quale occorre passare per realizzare effettivamente quella politica criminale democratica alla quale tende la nostra opera.

Il giudizio generale che noi diamo, quindi, è che si tratta di un provvedimento indubbiamente necessario, alla cui ap-

provazione occorre arrivare rapidamente e che, nell'ambito di questa necessità imposta anche da elementi esterni ed obiettivi, legati alle carenze del sistema, esso ha dei connotati di autentica validità; che si tratta di uno strumento diverso, sotto molteplici aspetti, rispetto a quelli che sono stati usati nel passato; che, quindi, è portatore di un segno di novità, che noi non possiamo non valutare positivamente.

È certo, tuttavia, che il fine cui deve tendere uno Stato democratico — cui, quindi, occorre che noi tendiamo — è quello di evitare che nel futuro sia necessario ricorrere al varo di strumenti come l'amnistia e l'indulto. Semmai, il ricorso a questi strumenti deve aver luogo in condizioni assolutamente eccezionali, che, nella vita ordinata e di consenso civile di uno Stato democratico, non dovrebbero mai verificarsi. Altri sono gli strumenti che occorre usare per intervenire sia sul terreno dell'estinzione dei reati, sia su quello della diminuzione della pena. Per porre i presupposti per la realizzazione di questa politica nuova, che renda in futuro inutile l'amnistia, occorre agire e intervenire con fermezza per riformare il sistema sanzionatorio, l'ordinamento carcerario e le strutture giudiziarie e carcerarie. Occorre, quindi, intervenire sia con la modifica delle strutture che con le riforme normative, affinché si realizzi quel momento di saldatura tra i problemi di un'amministrazione democratica della giustizia e l'esigenza più generale di giustizia che sorge dal nostro paese (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Mellini. Ne ha facoltà.

MELLINI. Signor Presidente, colleghi (devo usare il plurale ma potrei benissimo usare il singolare), credo che se le amnistie non avessero altra utilità, probabilmente avrebbero quella di imporre, nella fase della discussione, dei momenti di riflessione sul complesso meccanismo della legislazione penale e della giustizia. Momenti di riflessione che sembra non

siano frequenti nella nostra attività parlamentare o extraparlamentare (comunque, politica). Viceversa, sembra essere più frequente il sistema di abbandonare i provvedimenti legislativi, una volta licenziati da queste aule, ad una sorta di fatalismo per ciò che riguarda la loro applicazione e, soprattutto, le conseguenze. Tutto questo, in un disegno complessivo, in una economia complessiva secondo la quale le leggi e gli strumenti della loro applicazione (cioè la giustizia e la realtà conseguente alla fase giurisdizionale) dovrebbero essere riguardati nel loro insieme, in modo da arrivare ad una... non vorrei usare il termine « strategia », perché sa troppo di Clausewitz...

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Oltretutto, è un linguaggio troppo militare.

MELLINI. È vero, e poi già dovremo occuparci di cose militari, per cui per ora possiamo lasciarle da parte.

Comunque, stavo dicendo che bisognerebbe arrivare ad una valutazione complessiva di questi fenomeni. Le amnistie rappresentano anche l'occasione per fare un bilancio, anche se molto spesso sembra il bilancio fatto dal curatore fallimentare della giustizia e delle leggi. Comunque, offrono questa occasione. Il guaio è che molto spesso queste analisi le facciamo soltanto in queste fasi. Poc'anzi sentivo il collega Ricci che con molta acutezza e puntualità ci parlava di questi problemi non disdegnando un certo linguaggio di ottimismo, in relazione alla complessità dei futuri problemi, e ci sottolineava l'opportunità di operare in un determinato modo al fine di rendere questa amnistia l'ultima. Credo che in questa ottica ci si sia mossi per tutta la storia della nostra Repubblica. Ci si è sempre mossi nell'idea che l'amnistia, che si stava facendo, dovesse essere l'ultima. In sostanza, ogni volta si è dovuto constatare che le leggi non rispondevano a certe esigenze, a certi obiettivi.

Se tutto questo è vero, credo che dovremmo domandarci quali sono i dati di

questo fallimento della giustizia, di questi codici, di queste leggi. Se è vero che possiamo accettare il provvedimento di amnistia nell'ottica della spiegazione che ne ha dato il ministro proponente, se è vero che ci dobbiamo muovere nell'ottica che ha mosso noi nel proporre il nostro progetto di amnistia, quasi due anni fa, e che ci muove nel sostenere non questo progetto governativo, bensì la necessità di un provvedimento più ampio di amnistia e di indulto, dobbiamo dire che i motivi sono molteplici. A questo punto occorre giungere all'amnistia con urgenza e con coraggio. Ritengo che le valutazioni e le spiegazioni che ci fornisce il Governo, almeno nelle sue dichiarazioni ufficiali, mi consenta l'onorevole sottosegretario di dubitare...

FELISETTI LUIGI DINO, *Relatore per la maggioranza*. L'urgenza è condizione oggettiva, il coraggio è condizione soggettiva.

MELLINI. Si può usare il coraggio per l'urgenza e per altre cose. La giustificazione secondo cui questo provvedimento si riconnette, come una specie di appendice, al provvedimento di depenalizzazione, zoppica e mostra la sua inconsistenza alla prima occhiata che si voglia dare alla questione. Due sono i motivi di questa mia riflessione. La depenalizzazione riguarda le pene non detentive, le pene alternative riguardano una fascia molto limitata e comunque riguardano momenti che ancora tarderanno e non si comprende perché i fatti che intervengono in un periodo più vicino e prossimo a quello dell'applicazione delle pene alternative di questo nuovo sistema (sistema che ci auguriamo non sia varato senza quelle strutture e senza quelle preoccupazioni di ordine pratico in relazione alla realizzabilità effettiva del provvedimento), non eliminino la necessità di ampi strumenti per l'applicazione della giustizia. Non si capisce il motivo per il quale non si dovrebbe applicare l'amnistia a coloro i quali saranno trovati a compiere quei reati punibili con pene alternative, in un momento più vicino che correrà tra la data

in cui opererà questa amnistia e il momento in cui essa avverrà.

Lasciamo da parte questo discorso e prendiamone altri. Certo vi è quello — e questo lo riconoscono tutti — del carico giudiziario, c'è quello del carico delle carceri — lasciatemi usare questo termine — cioè del superaffollamento, c'è quello di un mutamento di valutazioni, una diversa scala di valori e un mutamento di atteggiamento rispetto a norme del codice, alla possibilità e alla opportunità di una loro applicazione.

Prima dicevo che c'erano due motivi per i quali non era credibile l'atteggiamento secondo cui ci si doveva adeguare, come provvedimento consequenziale a questo mutamento intervenuto nel nostro sistema penale. Il secondo motivo, che avevo omesso prima, si riferisce al fatto che sono intervenuti dei mutamenti nel nostro sistema penale, certo, non tali da sopprimere a tutte le esigenze di mutamento, certo frammentari, poco congegnati con altre misure analoghe; ma nel 1974 c'è stato un mutamento attraverso modificazioni di norme apparentemente secondarie e sul piano dell'adeguamento tra le situazioni di chi s'era trovato ad essere condannato prima e chi dopo ma, neanche oggi, con questo provvedimento, si mostra di tenerne conto.

Quindi, evidentemente, questa preoccupazione di una eguaglianza di trattamento tra chi viene ad essere oggetto di provvedimenti giudiziari prima e dopo questi mutamenti, è un'esigenza alla quale il Governo non si mostra particolarmente sensibile, se a fronte di questi mutamenti così gravi nemmeno oggi, in occasione di questo provvedimento, mostra di accorgersi che esiste l'esigenza di non trattare diversamente persone condannate prima e dopo le norme del 1974, per cui il furto di una macchina, « costava » prima di allora tre anni e dopo tale data quattro mesi.

Evidentemente, oggi, in sede di condoni non si sente nemmeno la necessità di un adeguamento, quanto meno in sede successiva attraverso una diversificazione del condono per questi fatti. Ritengo che

questa sia la dimostrazione che ben altre sono le esigenze che hanno mosso in favore della amnistia.

Certo è che l'amnistia ha un passivo e saremmo tutti ciechi se sostenendo l'esigenza di un provvedimento di amnistia non riconoscessimo che questa ha sempre un passivo, qualunque sia l'importanza, l'urgenza, la necessità e la giustizia di un provvedimento di questo genere.

Certo, ogni amnistia comporta una diminuzione della credibilità, della certezza dell'ineluttabilità dell'applicazione della legge; certo, è un inconveniente che varia a seconda se questo concetto dell'ineluttabilità sia più o meno diffuso. Evidentemente, in un paese nel quale il concetto dell'ineluttabilità dell'applicazione della legge penale fosse molto più radicato, più credibile che nel nostro, la amnistia opererebbe uno *shock* molto più grave. Da noi, in fondo, questo *shock* è meno grave perché l'ineluttabilità dell'applicazione della legge penale è un qualcosa che attiene all'opinabile, che attiene al dover essere, non certamente all'essere, perché non esiste e non c'è. Tuttavia è certo che non esiste anche perché l'uso delle amnistie è un fatto ricorrente. Inoltre, le speranze dell'amnistia rappresentano motivi di condizionamento e di necessità per imporla, perché quando si suscitano queste speranze, quando queste comunque esistono in chi deve applicare la legge e in chi deve subirne l'applicazione, all'interno delle carceri e all'interno dei tribunali, tra i magistrati e tra gli avvocati, tra i detenuti, tra le famiglie dei detenuti, comportano situazioni rispetto alle quali è difficile resistere.

Ma è chiaro che l'attesa dell'amnistia è essa stessa un passivo per il rallentamento dell'attività giudiziaria, per le situazioni di tensioni che determina all'interno delle carceri, ma — questo è il punto — credo che questo passivo non è legato all'estensione del provvedimento di amnistia.

Credo che il passivo di un provvedimento di amnistia esista — questo certamente avviene nel nostro caso — indipendentemente dai limiti entro i quali opereremo. Una certa opinione pubblica dirà

che abbiamo aperto le carceri ai ladri e agli assassini qualunque sia l'entità del provvedimento di amnistia. È un convincimento che fu già di Gioachino Belli, quando diceva: «...che potenzo ave' la bella sorte d'anna' in galera e de sartà sto' fosso, c'è sempre poi quarche zucchetto rosso che 'n galera che sei t'opre le porte».

Questo convincimento opererà per il futuro, con l'amnistia di cui stiamo discutendo, indipendentemente dai limiti oggettivi e soggettivi (tre anni, cinque anni) che alla stessa fanno riferimento. Il passivo, dunque, lo conserviamo. A questo punto si tratta di vedere se potremmo realizzare un attivo. Un attivo in considerazione non già soltanto del fatto che le carceri sono troppo affollate (anche se indubbiamente esiste una tale realtà), non già che i tribunali sono troppo affollati. Non soltanto questo, ripeto, né che le leggi non sono adeguate. In realtà, tutti questi aspetti non dicono altro che da noi il meccanismo di adeguamento degli strumenti legislativi e giudiziari alle esigenze di un minimo di repressione di attività criminosa, non funziona. Ne risulta un equilibrio rispetto al quale, tutti i giorni, noi stessi variamo leggi. Ogni tanto scopriamo che bisogna inasprire le pene. Tutti siamo pronti a farlo di fronte al contingente del verificarsi di taluni fenomeni; diciamo, inaspriamo le pene! Sulle armi siamo arrivati alle stesse pene dell'omicidio! Vi era un progetto che per fortuna si è arenato, nel senso che è stata stralciata l'ultima disposizione sulle armi, in base alla quale si arrivava a pene incredibili. Io sono contrarissimo alle armi! Parto dal principio che occorrerebbe abolire tutte le autorizzazioni al porto d'armi; non ne esistono di legittime e di illegittime. Le armi sono tutte illegittime. Non servono certamente a fare cose commendevoli, a seconda che si abbia in tasca o meno il documento. D'altronde, se le armi non si usano, non serve avere il porto d'armi, né serve portare le armi... D'accordissimo! Però quando si arriva a comminare per il possesso di un'arma da guerra più di 10 anni di reclusione, si fi-

nisce per creare un incentivo ad usare l'arma stessa, per non essere « beccati » con quest'ultima in mano, ammazzando magari il poliziotto che si avvicina. Non si aveva la minima intenzione di farlo, ma quando si rischiano 10 anni, si ammazza, pensando magari di poter sfuggire alle conseguenze del fatto.

Tornando al merito del provvedimento, rilevo che nella determinazione non soltanto delle vecchie norme, ma anche delle più recenti, non si deve mai dimenticare l'esigenza di un certo equilibrio tra l'entità delle pene e quello che significano e comportano come carico giudiziario e come carico carcerario, equilibrio che nel nostro caso è completamente saltato. È un equilibrio che dobbiamo ristabilire di volta in volta, con questi provvedimenti, perché di volta in volta pensiamo che sia il caso di rimanere fermi con certe disposizioni di legge, dal momento che questo è necessario. Si fanno disposizioni di legge che comportano l'applicazione e il conseguente carico giudiziario. Intanto, facciamo la legge — si dice —, poi si vedrà... Comportano un carico carcerario? Poi provvederemo. Quindi, un bel giorno, dobbiamo occuparci del carico carcerario e di quello giudiziario ed allora provvediamo ad una amnistia, precisando che in seguito provvederemo con disposizioni di legge. Questo non accade. Abbiamo il famoso codice fascista che torno a dire è ormai un codice democristiano.

Ieri, certo, il collega Pinto ha detto cose egregie quando ha parlato di senso di disagio per l'intervento di Almirante, Almirante che a tutti voi della maggioranza, a tutti noi di parte diversa dalla sua, ha rimproverato di valerci di norme fasciste. Norme fasciste, certo, ma diventate — io uso dire — democristiane per usucapione, forse dovremmo tutti quanti dire diventate nostre, purtroppo, per usucapione.

Poi viene fuori il caso ghiotto, poi vengono fuori i casi di condanna per reati di opinione, ed allora tutti quanti in coro: « Certo, bisogna provvedere! ». Poi magari i radicali fanno una proposta di *referendum*, ed allora: « È troppo complesso, la gente non può decidere. Però ci fa-

remo carico, certo, di venire incontro a queste esigenze, e provvederemo ». Poi magari si fa l'amnistia, e a tutto si pensa fuorché ai reati d'opinione, a tutto si pensa fuorché ai reati « fascisti », ma che, ancora una volta, si dimostra che sono vostri, e non fascisti, perché l'usucapione di cui parlo è riconfermata da atti di ricognizione che intervengono anche in occasione di questa amnistia.

Dicevo tutto questo per rilevare che, in sostanza, il metro con il quale dobbiamo valutare la congruità, l'adeguatezza, la ragionevolezza, l'opportunità di questo provvedimento di amnistia è certamente un metro complesso. Dovremmo infatti cercare di contemperare varie esigenze nel tentativo di ristabilire un equilibrio dell'economia dell'attività giudiziaria, nel suo complesso, a proposito della quale lamentiamo il sovraffollamento delle carceri, lo intasamento dei tribunali, la necessità di scegliere, nei tribunali, tra procedimenti da mandare avanti e altri da tenere nel cassetto.

Anche questa è una scelta che viene fatta senza tener conto di certe esigenze di equilibrio. Ad un certo punto tutti quanti scopriamo che ci sono dei provvedimenti urgenti, dei reati che presentano una maggiore urgenza giudiziaria; ed allora stabiliamo che per questi si procede per direttissima. Avviene, allora, questa dilatazione della direttissima; ma poi ci accorgiamo che, di conseguenza, le sezioni feriali dei tribunali scoppiano, perché tutto diventa direttissimo e, come la moneta cattiva caccia la moneta buona, così il procedimento per direttissima (che è un procedimento cattivo, perché sommario) caccia i procedimenti buoni, perché naturalmente, per fare quelli, non si fanno gli altri. Ecco allora che ci accorgiamo di un altro squilibrio che si è verificato.

Dobbiamo quindi vedere qual è la rilevanza di questo progetto di amnistia ai fini di un riequilibrio, sia pure temporaneo, ai fini della creazione delle condizioni tempo-spazio per questa manovra di ritirata rispetto all'inadeguatezza della giustizia.

Ecco che siamo tornati ancora al linguaggio di Clausewitz. Usiamolo con un certo senso critico, e serviamoci di questa immagine. Dalla trincea siamo usciti: la trincea è quella della certezza della necessità, della ineluttabilità dell'applicazione della legge. Se usciamo, se accettiamo il passivo, se saltiamo fuori dalla trincea per ritirci, ritiriamoci abbastanza, non facciamo l'errore di Cadorna dopo Caporetto, che voleva ritirarsi soltanto un pochino più indietro; e fu salvato dai soldati che scapparono, mostrandosi strateghi assai più geniali di lui, perché scapparono molto più indietro e, arrivati al Piave, consentirono tempo e spazio per la manovra in ritirata che Cadorna, nella sua caparbia, non avrebbe voluto fare.

Noi faremo qui i soldati rispetto alla caparbia della vostra strategia: una volta che avete lasciato le infauste trincee dell'Isonzo e vi siete ritirati, accettate questa nostra proposta di fuga a casa, che sarà forse la migliore strategia, perché darà tempo e spazio. O si acquistano questi, o altrimenti sarà tutto passivo, e rimarrete allo scoperto, senza avere modo di costituire un'altra linea, quella del Piave.

FELISETTI LUIGI DINO, *Relatore per la maggioranza*. Non ho capito chi sono gli austriaci, però!

MELLINI. Gli austriaci sono tanti. I nemici ce li creiamo sempre da soli, questa è la realtà. I nemici sono molto spesso i fantasmi — e non soltanto i fantasmi — che ci creiamo da soli: è l'incongruenza dei meccanismi, è il passivo di trent'anni che preme, è l'inadeguatezza delle leggi. E potrei continuare a lungo, ma, a questo punto, credo che sia il caso di passare ad un'altra questione.

La nostra posizione è chiara. Abbiamo detto qui che per far funzionare effettivamente il provvedimento di amnistia, il tetto non deve essere di tre anni. Tre anni significa dare certezza e chiarezza di intervento solo nei processi di pretura. Infatti, per quanto riguarda i tribunali, si avrà un'applicazione che sarà filtrata solo attraverso interventi del magistrato. Essi

potranno riguardare la considerazione del problema delle aggravanti e delle attenuanti, nei limiti in cui tale calcolo sarà possibile. Quindi, questo meccanismo opererà con estrema lentezza. Si avrà un sovraccarico che si aggiungerà al carico esistente, creando intasamenti.

Noi proponiamo l'elevamento del tetto da tre a cinque anni, magari con dei correttivi e delle ulteriori esclusioni. Non si arriverebbe a scardinamenti ulteriori del meccanismo residuo penale, sul quale poi si potrà operare in maniera più rapida. Al contrario, si acquisterebbe maggiore spazio per i processi, maggiore spazio per il tempo, che tutti quanti noi dovremo guadagnare, per le riforme, per l'abrogazione di norme di carattere penale, per la riduzione di pene.

In particolare, io sono convinto della necessità di considerare le pene minime. Sono sostenitore non tanto delle pene alternative, quanto delle pene minime. Sono convinto che debba essere abbandonata la esagerazione di pene draconiane, per le quali poi si pone la necessità di non applicarle, dando luogo all'abuso della sospensione condizionale. In tal modo si ha una massa di cittadini che sta con un piede fuori ed uno dentro al carcere. E si parla di dilatare l'ambito di applicazione della condizionale. Si parte dal presupposto che occorre la condanna, purché non sia scontata. Ecco il perché di questa ulteriore incongruenza dei nostri meccanismi penali.

Torno a dire che, se si considera il tipo di reati compresi, l'elevamento del tetto dell'amnistia non è niente di particolarmente sconvolgente, soprattutto in presenza di un correttivo che potrebbe mantenere fuori alcuni reati di maggiore gravità. Di questo ci faremo carico in sede di esame degli articoli. Soprattutto noi non riusciamo a comprendere come, dopo aver tanto parlato della necessità di venire incontro a certe esigenze profilatesi nel paese, a certi mutamenti intercorsi nello stesso atteggiamento politico e nella sfera delle libertà civili, continuate a mantenere lo stesso atteggiamento sui reati di opinione. Continuate a mantenere

reati sui quali la Corte costituzionale ha avuto da parlare: mi riferisco come esempio al reato di istigazione dei militari a disobbedire alle leggi. Non ci rendiamo conto del perché l'aspetto pratico di evitare il perpetuarsi di enormità come il caso Ghiotto, e di prendere tempo per le riforme non sia tenuto presente dalla maggioranza. Ricordo, in particolare, che in occasione del caso Ghiotto, tutte le forze politiche presero atto dinanzi alla stampa — che allora si occupava di questi fatti, poi quando c'è stato il referendum radicale non se ne è occupata più — della necessità di intervenire concretamente. Poi non se ne è fatto nulla perché ci si è salvata l'anima con le dichiarazioni di solidarietà e con la promessa che a tutto si sarebbe provveduto.

Infatti, siamo qui, e non comprendete nell'amnistia i reati di opinione. Va benissimo che le cose stiano come stanno. Questo, evidentemente, ci dice che vengono frustrate queste due esigenze, che potrebbero rappresentare un attivo di questo provvedimento: l'una di scaricare gli uffici giudiziari, l'altra di scaricare l'ambiente carcerario. Occorre, che però, lo scarico sia drastico: altrimenti il sollievo momentaneo non consentirà mai di colpire con adeguatezza i reati più gravi, di compiere questo accorciamento della linea. Questo accorciamento della linea imporrebbe con questi pochi mezzi di far fronte a questa esigenza, colpendo soprattutto le grosse organizzazioni criminali, i grossi reati, i fatti che veramente mettono in pericolo la nostra esistenza, che mettono in forse la possibilità di un'adeguata convivenza sociale. Credo che questo spazio non lo creiamo con questo provvedimento.

Un terzo aspetto riguarda l'adeguamento della situazione di fatto dei condannati, e ciò riguarda più specificamente il condono. Noi abbiamo avuto — anche questo è stata una manovra in ritirata, non perché fosse concepibile fare tutto ciò nell'ambito di una riforma penale, ma perché così come fu operato, con un mezzo sbrigativo per togliere di mezzo certe situazioni di incongruenza, senza affrontare nel suo complesso il problema del codice

penale - nel 1974 una diversa sistemazione del problema della continuazione tra reati di diversa specie. Il che ha comportato la possibilità di pene complessive enormemente più basse. Ciò è avvenuto, quando si è provveduto ad una diversa struttura dell'articolo 69 del codice penale, con la possibilità di incidenza delle attenuanti nel giudizio di equivalenza o di prevalenza, rispetto alle aggravanti comportanti una diversa entità della pena base, concepita complessivamente per determinate fattispecie penali; quando si è provveduto ad una diversa sistemazione degli effetti della recidiva, limitando l'aumento di pena per la recidiva, che determinava la recidiva rispetto a quello, cui la pena doveva essere applicata. Si è portata a conseguenze diverse l'applicazione di pene, con disparità di trattamento tra chi era incappato nelle maglie della giustizia prima di una certa data e dopo una certa data. Nella stessa cella avevamo, a Rebibbia, il ladro di macchina che aveva avuto, per il furto di una « 500 », tre anni di carcere, e quello che aveva rubato una « Maserati » aveva avuto quattro o cinque mesi, perché il meccanismo comportava questo.

Di fronte a questi fatti, oggi non sentiamo la necessità di dover intervenire, come non si intervenne allora con una norma di carattere transitorio, per i casi di condanne già intervenute, con un provvedimento di carattere differenziato, in ordine al condono. Anche qui è evidente, allora, che questa necessità di adeguamento a diverse situazioni non si fa nemmeno sentire per i riflessi che si sono operati nei confronti di coloro che sono già stati condannati. L'esigenza della diversa valutazione di certi meccanismi penali, che ormai fanno parte del nostro ordinamento, non si fa sentire nella valutazione dei limiti dell'entità della pena ai fini dell'applicazione dell'amnistia.

Questa nuova formulazione dell'articolo 69 del codice penale fa parte ormai del nostro meccanismo, ma quando si tratta poi di applicare l'amnistia, e parliamo di attenuanti, facciamo questa strana formulazione di determinati tipi di applica-

zione di meccanismi di equivalenza, di computo delle aggravanti, di computo delle attenuanti, di equivalenza, limitati in un certo modo, prescindendo dall'implicazione che ci viene dalla riforma dell'articolo 69 del codice penale.

Certo, abbiamo inteso dire in Commissione che allora si comprenderebbero le lesioni gravi: tutte questioni, cui si sarebbe potuto sopperire con esclusioni e limitazioni particolari, senza creare questa situazione, che oltre ad essere macchinosa è estremamente limitativa.

Mi dispiace che, proprio in questo momento, nella intermittenza delle presenze governative in questo dibattito (in cui gli stenografi costituiscono le presenze più folte e numerose), mi dispiace che questa intermittenza non mi abbia consentito in questo momento di farmi sentire dal rappresentante del Ministero della difesa. Qui infatti è scandaloso il trattamento riservato ai reati militari; tutti siamo esplosi di fronte a certe scoperte fatte in relazione ad alcune norme del codice penale militare: il lanciere che ha fatto « zz, zz » e che si è preso sei mesi o una pena di questo tipo (l'ho difeso, ma di preciso non mi ricordo più); l'esposto o il reclamo collettivo; la violenza ad inferiore mediante omicidio dell'appuntato delle guardie carcerarie che uccide il cognato; il soldato che litiga con il caporale con uno scambio di frasario da caserma: il soldato, insubordinazione con ingiuria a superiore non ufficiale (cinque anni di pena con conseguente esclusione dall'amnistia!) mentre al superiore che gli dice le stesse parole, anzi più gravi (ingiuria ad inferiore, pena fino a sei mesi, ammeso che il colonnello - perché dipende dal colonnello - abbia voluto che si esercitasse l'azione penale: amnistia!). Queste sono le conseguenze di questa vostra amnistia, che anche per i reati militari opera con lo stesso tetto: tre anni; mentre per il codice penale quelle fino a tre anni sono le contravvenzioni, perché per tale codice penale le pene edittali sono quelle che sono. Insubordinazione con ingiuria a superiore non ufficiale, per il caporale che

vive nella stessa branda! Queste sono le pene!

Avete escluso — e questo è un carico che ci portiamo appresso — le pene irrogate con il codice penale militare di guerra. C'è una norma tra le esclusioni che è bellissima: bontà vostra, avete previsto che non incorrano nel computo delle pene per l'esclusione dall'indulto le condanne per diserzione in tempo di guerra intervenute dopo l'8 settembre! È bellissimo tutto ciò. Per la Repubblica nata dalla Resistenza a coloro che non hanno voluto combattere contro le Nazioni Unite, niente indulto; a coloro che non hanno voluto combattere contro i nazifascisti e se ne sono andati a casa — beh, dopo l'8 settembre se ne sono andati tutti — diamogli pure l'indulto. Benissimo, chi se ne è andato a casa, chi non se ne è andato, chi è stato condannato, chi non è stato condannato! A distanza di trentacinque anni qual è il metro di queste condanne? Ci ricordava Felisetti scandalizzato in Commissione: «Ma come, il reato di resa al nemico?». Ma dove sta il metro per queste cose, quando i generali della difesa di Roma si sono accusati e poi si sono assolti fra di loro, tutti quanti, quelli andati al Nord, quelli passati al nemico, che dopo sono diventati partigiani perché si sa che facevano il doppio gioco? Mentre il soldato che era andato a casa e che non è tornato viene considerato disertore in tempo di guerra? Che significato hanno le condanne fatte in tempo di guerra, con quello stravolgimento di valori, di misure? Domandate ai giovani che significato hanno le condanne del tribunale militare per fatti commessi in tempo di guerra! Che significano quelle condanne? Che metro è, questo del codice penale militare, in cui c'è persino il vilipendio alla guerra? Il vilipendio alla guerra è infatti un reato previsto dal codice penale militare di guerra. Ma chi vilipendia la guerra fa l'unica cosa sacrosanta che si possa fare al mondo! Ed invece, per carità, lo si condanna! Neanche per questi fatti avete concesso l'amnistia, niente! Una amnistia che sarebbe stata soltanto impropria, ma che pure avrebbe avuto un suo signi-

ficato di giustizia per le conseguenze. Qualcuno potrebbe obiettare che in questo modo gli interessati potranno chiedere la riabilitazione, ma voi lo vedete il contadino che va a chiedere la riabilitazione per poter sfuggire alle conseguenze secondarie di quella condanna! Ma non si sente la necessità di un'amnistia che sarebbe soltanto impropria! Forse solo in un caso quello di un certo Valletta, che stava a *Regina Coeli* a scontare una condanna per diserzione in tempo di guerra, e che per uno strano meccanismo di ritardi è stato in galera fino a poco tempo fa. Forse questo potrebbe essere l'unico caso in cui l'amnistia — almeno me lo auguro — potrebbe avere una conseguenza pratica anche per questo tipo di reato.

Ma invece, per carità, non si tocca il tetto. Inserire una norma di questo genere sarebbe uno scandalo!

In realtà i militari sono esclusi dalla amnistia, perché a causa di quelle esclusioni restano pochissimi reati, resta la mancanza alla chiamata e la diserzione rispetto alle quali non opera la esclusione. Si tratta, signor sottosegretario, di un reato permanente e quindi, se restiamo al 31 dicembre o anche se arriviamo a febbraio o a marzo, o dopo quella data c'è ancora la permanenza del reato, per cui gli interessati sono esclusi dall'amnistia, oppure la permanenza è cessata in quanto i renitenti si sono presentati e sono stati arrestati e stanno in galera, perché i tribunali militari non danno libertà provvisoria a coloro che possono essere condannati. In realtà, quindi, non regalate niente a nessuno; in realtà la diserzione non immediata e la mancanza alla chiamata sono di fatto escluse dall'amnistia, perché o la pena è stata già scontata o non potranno beneficiare dell'amnistia essendo continuato il reato. È un falso, perciò, dire che avete dato la amnistia per i reati militari: è una presa in giro! Voi in sostanza non date l'amnistia ai reati militari ed operate questa esclusione.

Il sottosegretario ci ha detto che sono stati stabiliti dei valori e delle esigenze che non possono essere toccati. Il relato-

re, dal canto suo, ci ha detto che non si tratta di questo, ma del fatto che altrimenti non si potrebbe fare luce sul caso Kappler.

FELISETTI LUIGI DINO, *Relatore per la maggioranza*. Non ho detto niente del genere. Attribuiscolo a qualcun altro ma non a me. Questo è un fatto.

MELLINI. Hai ragione, mi pare che l'abbia detto Mazzola: peggio ancora, la voce del Governo! E poi, ora che mi ricordo, mi ha riferito che Ruffini gli aveva detto che, per carità, bisognava fare luce sul caso Kappler. C'è anche all'ordine del giorno della nostra Assemblea una proposta di legge di inchiesta parlamentare non sulla fuga di Kappler, che non c'è stata, ma sulle condizioni ed i fatti che hanno determinato la fine della detenzione di Kappler, che è intervenuta un anno e più prima. Ma ad essa non è stata dedicata neppure un'ora dalla Camera! Qui si è venuti a raccontare che Kappler era detenuto, mentre non lo era, si è venuto a dire che i magistrati militari volevano liberarlo, mentre in realtà quel provvedimento, del quale si è poi ottenuta la cassazione da parte del magistrato militare, era un provvedimento che restringeva uno stato di libertà piena nel quale il ministro Forlani lo aveva posto. Ci venga a dire il ministro Forlani, a nome del Governo, che vi è la necessità di escludere quei carabinieri e tutti gli altri soldati e forse anche graduati ed ufficiali — ma mi pare difficile perché la giustizia militare colpisce soltanto i soldati — dall'amnistia! Ce lo venga a dire il ministro Forlani che ha firmato il provvedimento in base al quale è stato scarcerato Kappler, mentre poi ci è stato detto che Kappler era detenuto, ma in realtà ciò non era vero, poiché egli era in stato di piena libertà e la fandonia, ridicola, del prigioniero di guerra ha fatto ridere e fa ridere l'intera Europa. Volete fare quel processo? Fatelo! Così si dimostrerà che è stato posto fine ad un sequestro di persona, se c'è stato, o ad una simula-

zione con il concorso di Kappler! Volete fare queste cose? Fate questo, ma non venite a dire che dovete fare un processo al carabiniere Falso: ma falso non è soltanto il carabiniere. Il carabiniere è Falso di nome. Fate il processo anche al capitano Capozzella e a quell'altro appuntato perché dovete scoprire la verità, con un tribunale militare ai vostri ordini, e questo sulla pelle dei soldati e sulla pelle della povera gente. Non facciamo ridere! Battete questa strada, ma queste cose non si dicono e non si raccontano.

Si tratta, quindi, di esclusioni del tutto ingiustificate, con un tetto di amnistia assurdo per i reati ordinari, folle per i reati militari. Vi è necessità di giustizia per contadini, operai e gente che, nel disorientamento della guerra, non sa nemmeno di essere stata condannata per decreto. Queste assurdità prevede il codice penale militare: e voi volete negare la amnistia! Perché sia tolta traccia dai loro certificati: questo è veramente un fatto di una gravità estrema. E lo fate perché volete far valere il principio della legge: ma quale legge? Contro chi? Irrogata da chi? Dai tribunali militari! Oltretutto in maniera intermittente: quello sì, quell'altro no.

Poco fa sentivo parlare, per esempio, di esclusione. Ieri da quei banchi, Pinto ha detto delle cose veramente gravi, soprattutto quando ricordava quella che lui chiamava « la sfida ». L'onorevole Almirante ha riconosciuto che quello del suo partito è un ruolo finito, essendoci altre forze politiche che si sono assunte il ruolo di conservazione di certi dati del fascismo. È una dichiarazione di fallimento per la sua parte politica. Quindi, non era un atteggiamento di sfida, ma erano cose che ugualmente ci hanno addolorato e offeso, certamente. Almirante diceva queste cose a proposito della questione che gli premeva: certo, qui ci salviamo l'anima dicendo che si deve escludere dal condono la ricostituzione del partito fascista. Si parlava di esigenza: ma quale esigenza? In una situazione di questo genere tutti riconoscete che questa è stata una legge mai applicata; in molti casi è sta-

ta applicata ingiustamente, perché tutte le leggi che sono applicate in maniera intermittente in un momento infinitesimo di casi, rispetto a quelli che si verificano nella realtà, sono applicate ingiustamente. Quindi non l'applicate e date la possibilità ad Almirante di venirvi a dire quello che vi ha detto ieri: erano cose certamente gravi per tutti noi.

I criteri in base ai quali si sono operate alcune esclusioni dal condono sono anch'essi strani e vaghi. Non c'è da compiacersi che si sia addivenuti alla cancellazione del riferimento alla legge Reale, né ci sarebbe da compiacersi per le misure di prevenzione; non ci si deve nemmeno compiacere della possibilità di addivenire alla esclusione dal condono per le misure di prevenzione erogate per motivi politici. Forse sarebbe bene che potessimo fare a meno di ricordarci che vengono irrogate misure di prevenzione per motivi politici: questo è vero, ma il problema è un altro. La cosa grave è che per la prima volta noi introduciamo questo criterio, cioè l'esclusione da un condono, con conseguenza sul concreto esercizio della pretesa punitiva da parte dello Stato che, attraverso l'esercizio del potere di detenzione, vengono ad essere alterati e modificati: ma da che cosa? In forza della sussistenza o meno di un provvedimento che rimane di carattere amministrativo, facoltativo, discrezionale, non necessario né legato all'esistenza di un fatto specifico che postuli l'esercizio di questa azione, quale è l'esercizio del procedimento, l'attivazione del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione. Introduciamo un pericolosissimo principio: si può beneficiare o meno di un condono — e domani di una amnistia — a seconda che si sia stati oggetto di una misura discrezionale, facoltativa, di prevenzione: è un fatto sconvolgente! La dichiarazione di professionalità ed abitudine dei delinquenti, avviene per atto del giudice, ma per la commissione di un reato e quindi dell'esercizio di un'attività necessaria d'intervento giurisdizionale, siamo di fronte ad un provvedimento il cui esercizio è puramente facoltativo.

Signor Presidente e signor sottosegretario: faremo una battaglia con gli emendamenti! Altri diranno che la nostra è una propensione ostruzionistica e qualcuno scoprirà magari di non poter dire chissà quali belle cose, presentare chissà quali emendamenti, perché noi avremo parlato troppo: è venuta fuori questa storia. Un sacco di gente che brilla sempre per la sua attiva presenza in Parlamento, avrebbe ogni tanto meravigliose idee, ma ecco i radicali che parlano troppo ed allora non si vive più; lo abbiamo visto per l'aborto ed una serie di cose, come la Reale-bis: è un alibi molto bello ma non ci interessa! Certamente insisteremo con fermezza per una serie di modifiche migliorative; ci prodigheremo al massimo, giovandoci degli strumenti regolamentari non certo con intenti ostruzionistici perché questo è inconcepibile rispetto al provvedimento. Se ostruzionismo è stato fatto, ciò è avvenuto sulla nostra proposta di legge che — inaudito! — è rimasta nei cassetti in attesa d'essere presa in considerazione per quasi due anni e solo ora, sulla scia del provvedimento governativo, è passata all'esame. Certo, non possiamo non pensare che questa non è come la legge sull'aborto, che abbiamo sostenuta e, ad un certo punto, perché cattiva, poteva essere da noi respinta in quanto sarebbe risultata peggiorativa della situazione, come si è poi dimostrato. Approveremo comunque questo provvedimento, è certo che non lo respingeremo ma ci faremo carico di certe esigenze. A fronte di un passivo rigido ed immutabile, l'attivo non deve essere ridotto in termini tali da non compensare il passivo e da non rispondere ad esigenze ed attese che sorgono dal paese. Insisteremo per quanto possibile per realizzare qualcosa di positivo in seno a questa Camera; per elevare il tetto dei reati ordinari oltre che di quelli militari; per l'inclusione di determinate categorie; per un diverso sistema di computo della pena. Quello previsto risente, oltretutto, di una valutazione che certamente anche in questa fase privilegia i reati ordinari rispetto a quelli politici. Faremo tutto questo con puntua-

lità augurandoci di trovare la ragionevolezza che abbiamo trovata presso tanti colleghi. È strano: tutti riconoscono che s'impone una serie di modifiche. Il problema dei cinque anni si dice che è impensabile possa avere un minimo di udienza in questa Camera ed è certo che non ha trovato buon accoglimento, ma varie parti politiche hanno riconosciuto e riconoscono che sarebbe cosa ragionevole e tutt'altro che stravagante. Tutto ciò è molto strano, che cosa c'è in questo atteggiamento di ammettere e non avere il coraggio di ammettere, di riconoscere e di non avere il coraggio di portare avanti certe posizioni? È molto grave e significa che probabilmente su tutti noi pesa, non dico un atteggiamento demagogico ma comunque l'idea che certe cose che la ragione ci imporrebbe, non sarebbero digerite dal paese. Ancora una volta questa scarsa fiducia nel paese, anche per i gesti più coraggiosi, che pure ci dovrebbero essere imposti.

Al primo gradino della scala dei valori di una classe dirigente ci dovrebbe essere proprio il coraggio di affrontare certi problemi, senza lasciarsi prendere da timori di questo tipo. Eppure, sembra che siano queste le preoccupazioni prevalenti su un provvedimento di questo genere.

Noi ci muoveremo e cercheremo di fare quanto è possibile perché certe posizioni esistenti anche all'interno della Camera e forse anche largamente presenti nei convincimenti di molti colleghi emergano e ciascuno si assuma le proprie responsabilità.

Lavoreremo con forza, e non per finta, come pure qualche volta si fa nell'attività parlamentare, sottolineando ed ampliando le occasioni nelle quali possano emergere queste posizioni. Questa sarà la nostra funzione ed abbiamo fiducia nei colleghi. Qualcuno dice che questa è ingenuità o forse un eccesso di confidenza nelle nostre forze, nell'attività di persuasione che si può svolgere nell'attività parlamentare, ma noi siamo convinti che qualcosa si possa fare. I mezzi di comu-

nica di massa non esistono neanche all'interno della Camera perché la possibilità di comunicazione è sempre la stessa, anzi qualche volta nei crocchi del Transatlantico abbiamo la possibilità di parlare, di sentirci con un pubblico più numeroso di quanto non avvenga normalmente nei dibattiti in aula. Abbiamo fatto la nostra parte in Commissione, la faremo anche in aula. Confidiamo - ripeto - che ancora qualcosa possa farsi, confidiamo nella giustizia delle nostre posizioni e faremo di tutto perché esse abbiano a prevalere.

Comunicazioni di nomine ministeriali ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978.

PRESIDENTE. Informo che il ministro dei lavori pubblici, a' termini dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, ha dato comunicazione della nomina dell'ingegnere Tullio Russo a componente del consiglio di amministrazione IACP di Venezia.

Questa comunicazione è stata trasmessa alla IX Commissione permanente (Lavori pubblici).

Informo altresì che il ministro per il lavoro e la previdenza sociale, a' termini dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, ha dato comunicazione della nomina del signor Enzo Giannini a commissario liquidatore della Cassa mutua provinciale di malattia per i coltivatori diretti di Roma nonché di quelle comunali, intercomunali e frazionali della provincia, e della nomina della signora Silvana Cimmino a componente del consiglio di amministrazione dell'Opera nazionale per i pensionati d'Italia.

Queste comunicazioni sono state trasmesse alla XIII Commissione (Lavoro).

Sospendo la seduta fino alle 15,30.

La seduta, sospesa alle 14,15, è ripresa alle 15,30.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARTINI MARIA ELETTA

**Annunzio
di una proposta di legge.**

PRESIDENTE. È stata presentata alla Presidenza la seguente proposta di legge dai deputati:

SANESE ed altri: « Legge-quadro in materia di mercati all'ingrosso » (2364).

Sarà stampata e distribuita.

Trasmissione dal Senato.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge, approvato da quel Consesso:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 353, concernente norme per il contenimento del costo del lavoro, mediante la riduzione dei contributi dovuti agli enti gestori dell'assicurazione contro le malattie » (2365).

Sarà stampato e distribuito.

**Trasferimento di un disegno di legge
dalla sede referente alla sede legislativa.**

PRESIDENTE. A norma del sesto comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo alla Camera l'assegnazione in sede legislativa del seguente disegno di legge, per il quale la VIII Commissione (Istruzione), cui era stato assegnato in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa:

« Aumento dell'assegno annuo all'Accademia nazionale dei lincei e aumento dello stanziamento per sussidi ad accademie, corpi scientifici e letterari, società ed enti culturali » (approvato dalla VII Commissione del Senato) (1818).

Data la particolare urgenza del disegno di legge, propongo, altresì, di derogare al termine di cui al predetto articolo 92.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

**Proposta di trasferimento di un disegno
di legge dalla sede referente alla sede
legislativa.**

PRESIDENTE. A norma del sesto comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo alla Camera l'assegnazione in sede legislativa del seguente disegno di legge, per il quale la XIV Commissione (Sanità), cui era stato assegnato in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa:

« Limitazione del contenuto massimo di acido erucico negli oli e nei grassi destinati tali e quali al consumo umano, nonché negli alimenti con aggiunta di oli e grassi » (1374).

La suddetta proposta di trasferimento sarà posta all'ordine del giorno della prossima seduta.

Si riprende la discussione.

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

TESTA. Signor Presidente, credo che discutendo del provvedimento di amnistia con la presenza in aula di un numero così ristretto di colleghi convenga essere il più succinti possibile. Tuttavia, non posso esentarmi dall'esprimere alcune valutazioni di ordine generale su un problema che, forse a causa della calura estiva, viene ancora una volta sottovalutato: la sua incidenza sulla stessa credibilità delle istituzioni democratiche.

Noi stiamo parlando di un istituto previsto dalla Costituzione e che, secondo quanto in essa si legge, dovrebbe essere uno strumento di pacificazione sociale. La stessa cosa è stata più volte detta nel cor-

so di questa discussione. Forse, però, questa era l'opinione della vecchia dottrina, che penso possa essere senz'altro ormai considerata assolutamente superata. Nella storia recente del nostro paese, le prime amnistie, quelle dell'immediato dopoguerra, hanno forse corrisposto a questa esigenza, ma solo perché si veniva da un processo storico molto travagliato, ci si trovava con un'Italia distrutta e divisa e si voleva, quindi, mettere un po' di pace nell'animo dei cittadini (qualche volta forse anche troppa), per iniziare l'opera di ricostruzione del paese.

Dunque, questo istituto risponde di per sé ad una logica che ha valori che sono superati, però sarà bene ricordare l'uso che ne è stato fatto in questi ultimi trent'anni di vita democratica, perché si è trattato sicuramente di un uso distorto.

Dal 1950 in poi (e cominciamo a parlare dall'amnistia del 1953, tralasciando quelle dell'immediato dopoguerra), abbiamo assistito ad una periodicità di ritorno di questo istituto per annullare una serie di azioni penali, tanto da giungere ad una scadenza quasi prevedibile — quinquennale — per cui abbiamo assistito, dal 1953 in poi, ad un uso permanente, nell'ambito della politica giudiziaria, di provvedimenti generalizzati di amnistia. Questo va ricordato, perché è una delle motivazioni che ancora oggi viene tenuta presente a sostegno dell'opportunità, per non dire della necessità, di ricorrere un'altra volta a questo strumento. In effetti, è stato così.

Abbiamo assistito a decongestionature del sistema procedurale penale con dichiarazioni di non luogo a procedere, proprio in base ai vari procedimenti di amnistia; senonché, proprio nell'aspettativa di un ricorso reiterato nel tempo di questo tipo di provvedimento, il sistema giudiziario penale si ricongestionava immediatamente. L'Italia è il paese in cui l'imputato, anche se giudicato sotto il profilo soggettivo, non accetta come equa e giusta la sentenza di primo o di secondo grado ed è tentato ad esperire le strade del ricorso in Cassazione, nella legittima speranza di veder intervenire un provvedimento che annulli l'azione penale, che scarichi la sua responsabilità, che lo lasci incensurato. Ogniqua-

volta noi ricorriamo all'istituto dell'amnistia, dobbiamo sapere che usiamo un farmaco « provvisorio », che ha delle controindicazioni, ormai largamente sperimentate.

Il sistema viene, quindi, temporaneamente decongestionato per la caduta di molti processi penali; però, successivamente, si ricongestiona in quanto viene solidificata nel cittadino l'aspettativa e l'attesa di ulteriori e successivi provvedimenti di amnistia. In questo caso credo che l'aspettativa sia più che legittima, visto le future scadenze che abbiamo nell'ambito delle riforme del sistema penale e processuale.

Come nasce questo provvedimento di amnistia? Nel peggiore dei modi, perché, se la mia memoria non mi tradisce, quando nacque il Governo Andreotti e quando si assistette alle successive verifiche, non fu previsto, nei patti, alcun provvedimento di amnistia. Nel luglio dello scorso anno, quando si arrivò ad una verifica del Governo Andreotti e ad una nuova stesura del programma, noi sentimmo parlare pubblicamente di amnistia nelle dichiarazioni rese dal capogruppo della democrazia cristiana alla Camera, onorevole Piccoli, il quale auspicò un provvedimento di clemenza. Questo fu atto di grave irresponsabilità, in quanto si innestò nella pubblica opinione, nella popolazione carceraria, una legittima aspettativa che a tutt'oggi, dopo più di un anno, non è stata ancora soddisfatta. Si è quindi posta in difficoltà tutta la politica giudiziaria e carceraria fino ad oggi seguita, creando gravi tensioni, perché si parlò di questo provvedimento che invece, come diceva molto bene ieri il relatore, onorevole Felisetti, sarebbe da non menzionare spesso ma da articolare e approvare in breve tempo, proprio per evitare questo surriscaldamento del sistema penale e di quello carcerario in particolare.

Ecco che ci troviamo oggi, a fine luglio 1978, a dover disquisire in termini molto ristretti di un provvedimento che incide profondamente nella politica giudiziaria del nostro paese.

Le giustificazioni che sono state date sono le solite e qualcuna in più; cioè,

abbiamo detto che ancora una volta il sistema giudiziario è — mi si passi l'espressione — « ingolfato », e quindi bisogna scaricarlo perché possa procedere. Si è detto che le carceri sono strapiene e bisogna cercare di liberarle perché possano ricevere ulteriori « ospiti ». Si è detto anche che questo provvedimento si muove nella scia del rinnovamento della politica giudiziaria del paese, in quanto cerca di muoversi sulla strada della depenalizzazione e indica le pene alternative. Cioè, tutto un sistema più moderno che fa sì che non siano punibili i fatti minori per concentrare l'attività giudiziaria sugli episodi più gravi. Resta il fatto che ormai ci stiamo abituando a queste argomentazioni e devo dire, proprio per la stima che ho degli illustri rappresentanti del Governo, del sottosegretario, onorevole Dell'Andro, del ministro Bonifacio, che certamente meritano la più ampia stima per la loro cultura e la loro competenza, che vedo con grande perplessità accettare come fatto storico il ricorrente provvedimento di amnistia — lo dico ad essi, che dirigono la politica giudiziaria — e farsene paladini con queste giustificazioni.

Se pensiamo che la strada maestra per seguire il rinnovamento della politica giudiziaria era quella di provvedere per tempo (non dico alla riforma del codice penale, che sappiamo quante difficoltà incontra a causa dei principi che coinvolge), non possiamo non osservare che non si può continuare a trastullarci per decenni senza arrivare a concretizzazioni reali in questo tema; tra l'altro, sappiamo anche che la stessa riforma giace ancora al libro primo, cioè i grandi principi, i grandi pilastri del sistema penale. Ma quello che ci interessa e che interesserebbe lo stesso provvedimento di amnistia è la riforma della parte speciale, cioè la derubricazione, o sclassificazione o riclassificazione di una serie di fatti che sono, per la vecchiezza del nostro codice, puniti in modo sicuramente ingiusto rispetto a quella che è una concezione democratica e moderna della vita sociale. Basti pensare a tutti i reati contro il patrimonio e che, nello

stesso ambito dei reati contro il patrimonio, un reato come la truffa o l'assegno a vuoto o l'insolvenza è punito in modo minore rispetto al furto. Tutto ciò rientra in schemi mentali, o forse di necessità, di altri tempi. Basti pensare a tutti i reati che attaccano gravemente le condizioni collettive della vita sociale; basti pensare agli inquinamenti, che sono già stati citati, alle stesse frodi alimentari, che oggi costituiscono un fatto gravissimo nel nostro paese, o alle truffe operate nei grandi commerci, per dire che effettivamente nell'ambito della parte speciale noi abbiamo una serie di fattispecie criminose punite in modo iniquo e abbiamo una serie di fatti sempre maggiori, sempre più importanti e sempre più incidenti nella realtà sociale che, invece, o non sono per nulla puniti o sono puniti in modo assolutamente inadeguato.

Allora, dobbiamo avere coscienza fino in fondo che ancora una volta inseriamo un provvedimento di amnistia in un contesto di vita giuridica e sociale in cui difficilmente potremo non creare delle profonde contraddizioni e persino delle ingiustizie.

Certamente le carceri vengono decongestionate attraverso l'indulto (più che attraverso l'amnistia). Se questo era il problema, comunque, lo si sarebbe potuto risolvere in una certa maniera. Resterebbe pur sempre l'arretratezza e la lentezza del sistema giudiziario che — si osserva — in tal caso non verrebbe aiutata.

Possiamo allora definire questa amnistia un errore, però un errore necessitato. Un errore perché — non dimentichiamolo — l'amnistia crea ingiustizia in sé. Assolve cittadini che hanno commesso dei reati, mentre altri sono già stati definitivamente condannati. Però, l'errore più grande, a mio parere, è che, decongestionando ancora una volta il sistema giudiziario, noi, obiettivamente, per l'esperienza che abbiamo maturato (è la vera e più grande preoccupazione che nutro), allontaniamo nel tempo la possibilità di attuare realmente il nuovo codice di procedura penale.

È stato approvato giorni fa un allargamento dei termini. Dire che ci auguria-

mo che sia l'ultimo sarebbe ripeterci, perché lo abbiamo già detto l'altra volta; però dobbiamo avere coscienza che se non arriveremo a quell'attuazione non avremo mai, in questo paese che vanta — a parole — una grande civiltà giuridica, un sistema penale funzionante.

La domanda che faccio a me stesso è, dunque, questa: è mai possibile che pensiamo di attuare il nuovo codice di procedura penale, che prevede tecniche processuali, compiti istituzionali di magistrati, di avvocati, in genere di operatori del diritto, senza provvedere contestualmente ad un amplissimo provvedimento di amnistia? Ad una «ripulitura», cioè, degli uffici giudiziari dal carico penale pendente?

Se pensassimo di arrivare ad attuare realmente, nelle aule giudiziarie, il nuovo codice di procedura penale, lasciando il carico penale pendente a quel momento (diamo, infatti, oggi vita ad un provvedimento di amnistia che, ammesso che nel 1980 si arrivi al nuovo codice, avrà allora due anni, avrà cioè nuovamente ingolfato l'intero sistema), paralizzerebbero l'intera attività giudiziaria. Si è pensato a questo? Ritengo di no, poiché nella discussione relativa all'amnistia (grande, piccola, di 5 anni, di 3 anni e meno, e così via) non è stata avanzata una motivazione obiettiva, salvo le voci secondo le quali si sarebbe inteso assolvere qualche amico o qualche socio. Sono, per altro, cose che non possiamo raccogliere. Cerchiamo di individuare validi motivi nelle scelte di politica giudiziaria.

La domanda che dobbiamo, allora, rivolgere, garbatamente ma incisivamente, a chi dirige la politica giudiziaria italiana, è la seguente: come si pensa di attuare il nuovo codice di procedura penale senza arrivare, nel momento dell'inesco del nuovo processo, ad una «ripulitura» degli uffici?

Allora, due sono le cose; o facciamo questa amnistia (miniamnistia o amnistia storica, dal momento che è quasi uguale, nei termini, a quelle che sinora sono state attuate nel nostro paese), per rifarne un'altra tra due anni, o pensiamo di non

rifarne un'altra tra due anni, quando dovremo affrontare il grave problema del codice di procedura penale. Per rendere funzionante il codice di procedura penale la collettività può pagare dei prezzi, deve pagare dei prezzi, poiché il salto di qualità che segnerà la giustizia del nostro paese, l'accertamento della verità — finalmente — sarà di un certo tipo.

Quando ho sentito dire che sarebbe già in corso una specie di amnistia strisciante, devo innanzi tutto confessare che non ne ho capito il senso. Se vogliamo tradurre questa affermazione in termini reali, dobbiamo dire che oggi abbiamo un meccanismo giudiziario che troppe volte non è in grado di fare giustizia in tempi stretti, cioè utili all'attività giudiziaria, e sentiti e recepiti dalla collettività; che non è in grado, troppe volte, di punire tutti i colpevoli, per l'intervento di prescrizioni o di meccanismi che, comunque, fanno morire i processi.

Ebbene, l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale deve comportare, necessariamente, un provvedimento amplissimo di clemenza, se vogliamo renderlo funzionante. Ecco perché abbiamo delle grosse perplessità sull'utilità del provvedimento, in relazione ai tempi sulla base dei quali viene presentato. Pensavamo ad un provvedimento di amnistia che camminasse di pari passo con il nuovo codice di procedura penale e con la riforma, o almeno uno stralcio di riforma, del codice penale, nella parte speciale, ciò che avrebbe controbilanciato la concessione dell'amnistia o comunque fornito una giustificazione di quest'ultimo provvedimento. Ci apprestiamo, invece, ad approvare il disegno di legge in esame, senza che nessun pilastro della politica giudiziaria del paese venga coinvolto: ascoltiamo soltanto le vecchie argomentazioni sull'ingolfamento del sistema e sulla necessità di decongestionare le carceri.

Non potevamo tacere tali considerazioni, anche se ci rendiamo conto che vi è aspettativa nell'ambiente giudiziario e carcerario. Abbiamo, però, l'impressione che non eguale aspettativa e comprensione vi sia nell'opinione pubblica, che è sicura-

mente disinformata, che sicuramente non verrà a conoscenza dei termini esatti della questione, ma che, nella sua semplicità, constaterà di trovarsi in presenza del reinserimento nel circuito sociale di un certo numero di detenuti, senza comprenderne le motivazioni: tutto ciò mentre nel paese continua a prosperare una violenza ed una delittuosità sempre più diffusa.

Ci ricollegiamo così ad un'altra osservazione, che sembra necessaria perché, su questo punto, dobbiamo dire che un po' di stupore è anche in noi. L'amnistia, come è noto, costituisce la rinuncia dello Stato al perseguimento dei colpevoli. Ora, nel corso di un recente, gravissimo episodio, quello relativo al rapimento prima ed all'uccisione poi dell'onorevole Moro, abbiamo assistito, nel nostro paese, ad una discussione, estesa anche a sedi assai competenti, che diventava persino teoretica, tanto si distaccava dalla realtà, dalla necessità e dalla gravità del caso concreto, tra coloro che negavano e coloro che invece sostenevano la necessità di difendere, in una specie di idolatria statalista, principi sacrosanti dello Stato, che non doveva e non poteva scendere ad esaminare, sia pure con le dovute cautele e responsabilità, alcuna ipotesi che potesse apparire idonea, nel caso specifico, a tutelare un valore, impersonificato in quel momento da un collega così illustre come l'onorevole Moro, ma che è comunque un grande valore in assoluto, che la collettività e lo Stato debbono difendere, cioè la vita umana: e tutto ciò in nome di principi sacrosanti, intoccabili, in base ai quali lo Stato deve perseguire i colpevoli, e quindi mai trattare, mai esaminare ipotesi suscettibili di favorire in qualsiasi modo i colpevoli. Tutto ciò ha creato una nuova teoretica di eticità dello Stato, quasi si trattasse di uno Stato perfetto, e non già dell'Italia che conosciamo, che dopo trent'anni non riesce a divenire un paese moderno, che non riesce a realizzare riforme sociali che altri paesi europei hanno già studiato, sperimentato e diffuso, che non sa scoprire i colpevoli, che non riesce a far luce sulle trame e i delitti che sul suo territorio altri compiono,

organizzano, finanziano, consentendo poi l'espatrio dei rei, di un paese, insomma, nella situazione che ben conosciamo.

Si sosteneva, quindi, un principio che diventava astratto ed etico, perché configurava una comunità giusta, perfetta ed efficiente, mentre faceva riferimento ad una comunità che permetteva ancora le stragi per le strade ed i rapimenti dei cittadini. Ebbene, questi statalisti ad ogni costo, questi illustri personaggi, parlamentari e non, che assunsero allora quella posizione, non sono stati neppure sfiorati dal dubbio che il provvedimento di amnistia sia in realtà una rinuncia generalizzata all'attuazione di un principio fondamentale, che è quello del perseguimento del colpevole del delitto, soprattutto quando nel nostro paese questa rinuncia sta diventando un fatto permanente, ripetuto nel tempo, ormai — direi — storicamente consolidato. E non mi si dica che l'amnistia colpisce solo i reati minori mentre lì era in gioco un principio più grande, perché, oltre tutto, questo non è vero. Si sarebbero potute attuare proposte che vennero avanzate, che sono note, come quella di esaminare, per graziarla, una detenuta incinta, senza che venissero intaccati i principi fondamentali, ma avendo la necessità, l'opportunità, la validità e la moralità di tutelare un valore come quello della vita umana, che invece non fu tutelato.

Ecco, questi statalisti non li abbiamo sentiti. L'oltranzismo statalista, in questa vicenda, si è nascosto, non è stato coerente. E da ciò deriva una nostra preoccupazione ancora più grande, perché temiamo molto l'incoerenza nell'attuazione dei principi, temiamo molto che ancora una volta, nonostante la pennellata di nuovo che vogliamo dare alla vita del paese, al governo del paese, alla nuova maggioranza del paese, si continui sulla strada vecchia del mantenimento delle strutture, dei codici e dell'attuazione concreta della politica giudiziaria così com'è avvenuto in questo trentennio.

All'opinione pubblica, allora, sarà difficile dare una risposta che essa possa capire. Diciamo, però, che questo provvedimento — per i valori che tocca, per la

strada su cui si muove, per la mancanza di corresponsione nelle riforme, che sono un fatto ormai necessario, se non richiesto — dev'essere ormai emanato, pur con tutte le perplessità che suscita, proprio perché vi è troppa attesa nelle carceri, nell'ambiente giudiziario stesso. È, quindi, un errore necessitato.

Cerchiamo allora di trarre qualche insegnamento, cerchiamo di capire su che strada ci siamo messi e di individuare le contraddizioni che sono contenute nello stesso provvedimento, e che scoppieranno. Quando, infatti, dalla necessità dell'istituto si passa alla sua attuazione concreta, noi troviamo obiettivamente una serie di contraddizioni; non solo qualche carenza, come quella, seppure non gravissima, di non aver compreso il limite anche per le pene pecuniarie, oltre che per quelle detentive, ma grosse contraddizioni nella tipologia dei reati.

Si è discusso molto se comprendere tra quelli amnistiati il reato di falsa testimonianza (è un esempio che ho già fatto: mi ripeto), e subito diciamo di no, perché pensiamo a casi clamorosi, in cui persone di ragguardevole prestigio, per le funzioni svolte nel paese, sono state incriminate, qualche volta anche condannate, anche di recente. Non sarebbe giusto, e non sarebbe capito dall'opinione pubblica se queste persone venissero assolte. Non pensiamo, però, a tutti quei poverissimi testimoni presi dalla strada o dai campi. Credo che la storia del testimone andrebbe scritta, nel nostro paese, perché esso, di tutti i personaggi del processo, è il più bistrattato, quello che viene richiamato, quello al quale, dopo anni, si vogliono far dire dei particolari, quello al quale spesso si fa dire una determinata verità, quello che quando non ricorda può venire incriminato.

Ebbene, quanti ne abbiamo visti in questi anni, condannati da qualche giudice più o meno nervoso, forse in buona fede — non lo discuto — ma obiettivamente condannati senza una grave colpa! Ebbene, costoro non godranno di questo beneficio. Per non assolvere chi ha gravemente mancato, noi introdurremo questa

esclusione. Allora, la contraddizione qual è? La conclusione è che stentiamo a varare un provvedimento di amnistia se non vogliamo creare clamorose ingiustizie.

E che dire del gran parlare dei reati di corruzione? Sì, certo, alcuni sono stati esclusi, altri no. E, certo, l'opinione pubblica non è disposta a vedersi assolvere l'amministratore, l'uomo pubblico, il governante corrotti. Ma la contraddizione è che, probabilmente, non abbiamo un'esatta disciplina normativa nella diversificazione per le pene di questi reati. Essi, cioè, sono puniti spesso in modo insufficiente, ma altre volte — si pensi a tanti piccoli amministratori — in modo eccessivo.

La stessa cosa vale per i reati urbanistici. Come possiamo accettare che « palazzinari » e speculatori possano essere messi sullo stesso piano, normativamente, dell'agricoltore, o dell'abitante della borgata, che si sono costruiti abusivamente la casa? Spesso l'abusivismo deriva dalla mancanza di una tempestiva politica urbanistica da parte dei comuni.

Opereremo delle esclusioni. Questa è una strada che va percorsa fino in fondo, lo so; tuttavia, alla fine, quando noi faremo questo sforzo nel dettaglio, articolo per articolo, credo che ci troveremo a dare un giudizio complessivo non positivo, nel senso che alcune ingiustizie di fondo saranno rimaste. Comunque, anche se noi cercheremo di rendere — per così dire — meno ingiusto questo provvedimento, alla fine ne raccoglieremo sempre delle contraddizioni, proprio perché esso si inserisce in un contesto di previsioni sostanziali — cioè di diritto penale — che è in sé ingiusto. Pertanto, non si può arrivare a colpire chi si deve colpire e ad assolvere chi non merita di essere colpito.

Un'ultima osservazione: nel provvedimento c'è una serie di punti, che si riferiscono al meccanismo delle aggravanti e delle attenuanti. Ecco, certamente, se spalanchiamo la porta ad una valutazione complessiva del meccanismo, arriviamo a non punire fatti più gravi, come le lesioni gravissime. Tutto il meccanismo delle aggravanti e delle attenuanti è rimesso alla valutazione discrezionale del magistra-

to proprio perché, in un sistema formalistico come il nostro, si vuole adattare al caso concreto l'attività giudiziaria. Questo è il principio di fondo.

L'uso che il magistrato fa del proprio potere discrezionale dovrebbe essere indirizzato ad attuare la sua sentenza, in modo adeguato alla fattispecie concreta; soprattutto in un sistema formalistico come quello giudiziario italiano, in cui abbiamo la stessa previsione normativa e, quindi, lo stesso obbligo di condanna per fattispecie che nella rilevanza sociale sono piccolissime. Si punisce come rapina — l'ho visto fare — il furto di un pacchetto di sigarette con una pistola di legno (poi si vada a discutere se era *ioci causa* oppure no); e rapina è anche quando si va in banca con la pistola o il mitra che spara. Tutto ciò ha un rilievo a livello normativo eguale, nel senso che il magistrato è tenuto, una volta rilevati gli estremi di fatto, ad attenersi a certe pene. Ecco, il sistema consente al giudice di arrivare alla concretezza non solo battendo la strada della ricerca degli elementi psicologici, ma una volta che la fattispecie legale è completa ed attagliata a quella di fatto, il magistrato deve adeguare la pena; per cui lo stesso episodio, la stessa azione, se commessa da un cittadino improvvido, va punita meno che se fosse stata compiuta da un cittadino provvido, perché è la giustizia del caso concreto che ha importanza.

Le stesse attenuanti debbono e possono essere applicate, soprattutto quelle generiche; invece, lasciamo tutto ciò fuori dalla porta, perché altrimenti rientrerebbero nell'amnistia una serie di episodi che vogliamo lasciare fuori.

Lasciate che dica quello che finora nessuno ha detto, cioè che vi è anche un pizzico di sfiducia nell'uso da parte del giudice di questo meccanismo. Forse è una sfiducia in parte legittimata, visto che ad esempio, alcune attenuanti, come quelle generiche, vengono attuate come se fossero dovute in tutti i nostri processi. Questo è un profondo errore, perché il giudice si priva di uno strumento di proporzione, che è l'essenza dell'equità.

Questi problemi li abbiamo avuti e li avremo ancora, mentre di volta in volta andremo ad affrontare la politica giudiziaria, se non ci muoveremo con un disegno generale e globale, che veda anche dei tempi tecnici di attuazione.

I primi due appuntamenti, cui dovremo andare, sono quelli della riforma del codice di procedura penale e della rapida riforma (che personalmente sollecito) della parte speciale del codice penale, a stralci. Del resto tutta la riforma del codice penale non sarà attuata nemmeno tra dieci anni, se continueremo sulla strada che finora abbiamo battuto. Dobbiamo attuare la riforma di quella parte speciale, che ormai è respinta dalla coscienza democratica del paese, perché prevede fattispecie criminose che non sono accettate e non sono accettabili, lasciando non punite o non sufficientemente punite fattispecie che invece la coscienza dei cittadini chiede siano più severamente punite.

Cercheremo di dare alcuni contributi in sede di discussione dei singoli articoli di questa normativa, anche se, nella discussione sulle linee generali abbiamo dovuto esprimere queste perplessità, per chiedere che siano prese in considerazione dal Governo, il quale potrà in questa o in altra occasione confermare se ritiene di arrivare a quei due appuntamenti, a quei due traguardi che abbiamo indicato come essenziali per una svolta della politica giudiziaria in Italia. Altrimenti dovremmo concludere che ancora una volta siamo nell'appiattimento più totale, e tutte le cose che dichiariamo, il *novum* che cerchiamo di far capire, in realtà non hanno finora prodotto svolte di rilievo nella politica giudiziaria italiana.

Approvazioni in Commissioni.

PRESIDENTE. Nella riunione di oggi 28 luglio 1978, delle Commissioni, in sede legislativa, sono stati approvati i seguenti disegni di legge:

dalle Commissioni riunite VII (Difesa) e IX (Lavori pubblici).

« Autorizzazione di spesa per la costruzione di alloggi di servizio per il persona-

le militare e disciplina delle relative concessioni » (1790), con modificazioni;

dalla XIV Commissione (Sanità):

« Modifica all'articolo 5 della legge 29 luglio 1975, n. 405: istituzione dei consultori familiari » (1914), con modificazioni;

« Norme di attuazione della direttiva CEE n. 74/577, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione » (approvato dal Senato) (2221).

Si riprende la discussione.

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

FRANCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, vorrei tentare di cancellare quella aureola di nobiltà dottrina e giuridica che da qualche parte si tenta di attribuire a questo provvedimento, cioè di ridimensionare quelle affermazioni che anche stamane sono riecheggiate nell'aula, negli interventi dell'onorevole Ricci e di altri colleghi sulla nuova politica penale che sta imboccando il nostro paese.

Vediamo ora la differenza tra motivi dichiarati, quelli apparenti, quelli ufficiali e quelli reali per i quali l'amnistia dovrebbe essere concessa. I motivi dichiarati sono scritti nel disegno di legge, ma anche la stampa in questi giorni si è incaricata di ribadirli. Anche stamane un senatore democristiano, il senatore De Carolis, esalta su *Il Messaggero*, questa nuova svolta, la nuova politica penale, che il Governo ha imboccato. I motivi che si leggono nella relazione al disegno di legge sono: « la depenalizzazione degli illeciti di minore rilievo sociale », « la tendenziale eliminazione delle pene detentive brevi », « l'aumento delle sanzioni per talune categorie di reati ». « Ad una modificazione siffatta del sistema penale si lega naturalmente un provvedimento di amnistia ».

Oggi, per citare notizie fresche e per non ricorrere a tante altre, richiamando sempre gli stessi argomenti, il senatore De

Carolis quasi con le stesse parole pronunziate dall'onorevole Ricci, afferma su *Il Messaggero*: « Il disegno di legge che viene presentato dal Governo per la concessione dell'amnistia e dell'indulto, trova il proprio fondamento in un preciso indirizzo di politica criminale. Infatti, occorre respingere la tesi lassista e impropria secondo la quale lo Stato deve concedere l'amnistia e l'indulto per alleggerire le carceri sovraffollate, eccetera ».

Diciamoci la verità! Perché tentare, di fronte ad una realtà che travolge tutti questi discorsi, di ingannare l'opinione pubblica? Infatti, non c'è proprio niente di nobile, né un fine altissimo da perseguire con questo provvedimento. E onestamente il relatore ha parlato di stato di necessità, anche se ha dovuto ovviamente sostenere anche altre tesi; ma quella fondamentale era quella dello stato di necessità. Perché dobbiamo sostenere che si fa questa amnistia perché abbiamo imboccato questa nuova strada, una via nuova nella politica penale e quindi l'amnistia non è uno stato di necessità, ma un atto del Parlamento liberamente scelto e meditato?

La verità è che i motivi dichiarati sono questi, ma i motivi veri sono ben altri: sono quelli dei quali tutti hanno parlato un anno fa proprio a metà del luglio 1977, quando l'onorevole Piccoli, nella seduta del 15 luglio 1977, annunciò per la prima volta la volontà della democrazia cristiana di presentare un provvedimento di clemenza, dando la stura ad una polemica giornalistica, per altro interessante, con un conseguente fuoco incrociato di tutte le parti politiche e furono indicati così allora, dallo stesso onorevole Andreotti in sede di replica alle mozioni, nella seduta del 15 luglio, quando disse che il problema dell'affollamento delle carceri era una realtà e doveva essere affrontato. Quelle affermazioni erano senz'altro più leali del tentativo attuale di nobilitare un provvedimento che di nobile non ha niente. Poi l'onorevole Piccoli, nella stessa seduta del 15 luglio, sollevò in primo luogo il problema delle carceri e in secondo luogo quello dell'intasamento -

come ha detto poco fa anche l'onorevole Testa — dell'amministrazione della giustizia.

Allora perché si ricercano dottrine e filosofie? Questa è la realtà delle cose! Tanto è vero che io do atto all'onorevole ministro — lo sottolineo all'onorevole sottosegretario Dell'Andro — che, non appena si accennò all'amnistia, le prime reazioni del ministro guardasigilli furono negative. Mi guardo bene dal leggere tutte le cose che il ministro guardasigilli disse allora; comunque egli affermò sinteticamente che come ministro guardasigilli « non poteva che essere contrario per ovvi motivi », come si può leggere su *Il Giorno* di allora, alla proposta dell'onorevole Piccoli.

Che cosa è cambiato, onorevole sottosegretario? Perché si è mutata quella posizione originariamente assunta? Sono note le polemiche di allora fra il Presidente del Consiglio, l'onorevole Piccoli, il ministro Bonifacio, l'ex sottosegretario Pennacchini ed altri esponenti politici.

La verità è che si sentì il bisogno di annunciare l'amnistia più di un anno fa, e con quanto danno! Se almeno fosse immediatamente seguito il provvedimento di concessione, il danno sarebbe stato sicuramente minore. Ma un'amnistia annunciata un anno prima crea indubbiamente delle attese, delle paralisi e delle incertezze, anche perché lo stesso magistrato non porta avanti i processi in attesa dell'amnistia, aggiungendo così intasamento allo intasamento.

Sono, queste, colpe veramente gravi; sono errori che non si dovrebbero commettere, anche perché l'esperienza di 41 analoghi provvedimenti del passato — questa è la quarantaduesima amnistia in 30 anni — dovrebbe aver insegnato qualcosa.

I veri motivi sono dunque quelli del sovraffollamento delle carceri, del superintasamento dell'amministrazione giudiziaria e della necessità, quindi, di alleggerire e le une e l'altra. I veri motivi — ripeto — sono questi e non li andrei a ricercare più lontano; ripeto anzi che è l'ora di smetterla, col tentare di nobilitare questo provvedimento, per cercare di creare con-

fusione nell'opinione pubblica, dando la impressione che si sia inventata una strada innovatrice e che si siano addirittura fatte le riforme di cui questo provvedimento di clemenza dovrebbe costituire una conseguenza logica.

Già allora, in ordine alla ventilata concessione dell'amnistia, insorse l'onorevole Preti, che dichiarò: « È un istituto che non esiste in nessun altro paese civile e che cancella i reati. Oggi i magistrati si possono servire largamente della liberazione condizionale per sfoltire le carceri... L'amnistia è diseducativa, in quanto incoraggia il reato; e non si capisce perché si debba rievocare un istituto borbonico proprio nel momento di maggiore diffusione della criminalità ».

Cos'è cambiato da allora?

SERVELLO. Onorevole Preti, se ci sei batti un colpo!

FRANCHI. C'è forse un ristagno della criminalità o le statistiche ci dicono che sta diminuendo? No, le statistiche ufficiali ci dicono invece che siamo nel pieno dilagare della criminalità.

L'onorevole Piccoli, all'indomani della dichiarazione resa in aula, in una conferenza televisiva, ebbe a ribadire che le carceri erano sovraffollate, che la magistratura era oberata di processi e che si arrivava all'assurdo che mandati di cattura obbligatori per reati minori non venivano eseguiti e, spesso, neppure firmati: quindi, era necessario il provvedimento di amnistia. Queste sono le vere ragioni per le quali si è arrivati poi a questo provvedimento, sulle pressioni di un'« opinione pubblica carceraria » crescente e montante dopo le promesse e, quindi, le logiche attese.

L'onorevole Spagnoli, su *Paese sera* del 18 luglio 1977, scriveva: « Per sfollare le carceri non c'è solo l'amnistia » (siamo sempre allo « sfollamento »). Scriveva ancora Spagnoli: « Solo una volta che questo impegno programmatico fosse attuato » (si riferiva all'impegno programmatico dei partiti: lo leggo da *Paese sera*, e penso che non sia smentibile...).

SPAGNOLI. Fa bene, perché non me lo ricordo più!

FRANCHI. « Solo una volta che questo impegno programmatico fosse attuato, sarebbe giusto prevedere un provvedimento di clemenza nei confronti di coloro sono stati condannati a pene detentive per reati che non sarebbero più da considerarsi tali o per i quali sarebbe vista la possibilità del giudice di applicare pene diverse dalla detenzione carceraria ». Ma il « prima » che il partito comunista poneva nell'iter per bocca dell'onorevole Spagnoli rappresentava tutte queste cose che non esistono. Allora, cosa è cambiato? Perché si arriva al provvedimento di clemenza?

Lo stesso *Paese sera* di quei giorni ammonisce: « Amnistia senza illusioni ». Non facciamoci illusioni, perché non cambierà niente; anzi, diceva *Paese sera* del 18 luglio 1977 per bocca di Luigi Scotti: « La clemenza non c'entra; si tratta di sfollare le carceri dalla delinquenza minore per due terzi in attesa di giudizio e si tratta di alleggerire le enormi pendenze giudiziarie anche per consentire al giudice di dedicarsi di più e meglio alla criminalità organizzata e comune ed ai fenomeni che destano maggiore allarme sociale ».

Ecco le ragioni dell'amnistia; non c'entrano né dottrina, né nuova politica penale, né grandi momenti di nobiltà spirituale. È uno stato di necessità al quale si è giunti per volontà dei vari Governi, da quello attuale a quelli precedenti. Non so se ciò sia avvenuto perché i Governi erano incapaci o rassegnati di fronte alla incapacità di modificare le cose, oppure perché facesse comodo che le cose continuassero ad andare così; certo è che questa è la realtà. Continuava quella interessante polemica il *Corriere della sera* del 18 luglio 1977, attraverso il « genio », la « grande mente giuridica » di Beria d'Argentine, il quale diceva: « Se la tensione nelle carceri » (rifletta, il ministro guardasigilli: quanto è stata ingenua e puerile la sua smentita di ieri!) « dovesse aumentare sopra i livelli di sicurezza, si può sempre ricorrere ad un provvedimen-

to di amnistia e condono, lasciando perdere le proteste di coloro che ritengono che la giustizia penale, per essere efficace, deve essere ben altro ». Quando i giuristi danno consigli di questo genere veramente ci si avvicina a chiudere il libro.

Ma lo stesso partito comunista, per bocca dell'onorevole Pecchioli, su *l'Unità* ha una prima e vivace reazione al discorso democristiano sull'amnistia. Questa è la verità dei motivi; non ci sono altri motivi a questo provvedimento, anche se oggi si tende invano di costruirne. Su *l'Unità* del 19 luglio dell'anno scorso era dunque scritto: « Ci si deve rendere conto che, proprio perché la situazione all'interno delle carceri è esplosiva, una proposta di questo tipo crea, per forza di cose, una aspettativa che può finire per alimentare la tensione. In ogni caso ricordo che l'accordo programmatico prevede misure idonee a sfoltire le carceri e a decongestionare l'amministrazione della giustizia ». In quel momento tale era la situazione; oggi evidentemente il partito comunista ha mutato parere perché, dalle perplessità iniziali tradotte poi in un atteggiamento di sgradimento nei confronti del provvedimento di clemenza (atteggiamento che invocava ben altri provvedimenti e si agganciava al discorso dell'accordo programmatico), oggi - ripeto - anche il partito comunista è giunto al provvedimento di amnistia, senza che l'accordo programmatico sia stato minimamente attuato. Evidentemente allora non è serio parlare di un nuovo indirizzo di politica penale. Prima fatecelo conoscere e recepitelo nelle leggi; poi il discorso potrà acquistare serietà e concretezza meritevoli di considerazione.

Oggi non si riesce a collegare l'amnistia (il provvedimento di clemenza) ad un evento eccezionale politico o storico che lo giustifichi. Mi permetterò di citare, a ricordo delle motivazioni della amnistia del 1970, l'autorevole e qualificato intervento del professor Vassalli, allora deputato e presidente della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio. Si erano avuti i fermenti di piazza nel 1968-69 e si auspicava una pacificazione; si disse

che occorreva un atto di pacificazione. Mai si è giunti ad una amnistia senza tentare almeno di collegarla in qualche modo con il discorso della pacificazione, anche se poi in concreto questa non veniva perseguita, perché i vari provvedimenti tendevano ad una pacificazione ad indirizzo unico, non a quella del popolo italiano; comunque veniva fatto almeno un tentativo in questo senso, mentre questa amnistia piomba così senza motivi. Perché?

Onorevole sottosegretario, che significa oggi una amnistia? Ritengo si tratti di un istituto valido, pur riconoscendo la mia scarsa conoscenza della sua attuazione in altri paesi, non avendo effettuato studi di diritto comparato. Ritengo che questo istituto, validissimo, presenti un concreto significato nei momenti di grandezza dello Stato, quando lo Stato, con la popolazione pacificata si avvia alle grandi conquiste civili e sociali e vuole che tutti i suoi cittadini - anche i responsabili di violazioni dell'ordinamento giuridico - partecipino della sua profonda e civile serenità; sono i grandi momenti in cui lo Stato può permettersi il lusso di rinunciare alla propria pretesa punitiva, che tale è l'essenza dell'amnistia. Lo Stato non dice: ti perdono; dice: per quel periodo estinguo il reato e non lo considero tale. Uno Stato forte nelle sue istituzioni se lo può permettere: ecco il significato dell'amnistia, che può essere adottata anche al termine di una tragedia nazionale, dopo che un popolo è stato dissanguato, ad esempio, da una guerra civile. Il bisogno di riavvicinamento dei cittadini può dettare allo Stato il provvedimento di clemenza pacificatrice.

Oggi che significa questa amnistia? Significa constatare che lo Stato rinuncia ad essere sé stesso, che lo Stato non è in grado di fare lo Stato, perché non è in grado di amministrare la giustizia. I tribunali, le preture, le corti sono intasate; e questo che cosa significa? Significa che lo Stato non è stato in grado di far funzionare quella macchina fondamentale che è l'amministrazione della giustizia. E questo cosa significa per un regi-

me o per una classe dirigente? Significa che non è stata in grado di approntare, nonostante ne avesse le possibilità giuridico-costituzionali, quelle leggi di riforma necessarie perché la macchina, in questo caso quella dell'amministrazione della giustizia, svolgesse regolarmente il proprio compito.

Non siete stati in grado di riformare i codici. Ieri l'onorevole Almirante vi ha detto: ma insomma, è trent'anni che parlate di questo codice Rocco, decidetevi a cambiarlo, se è il codice fascista, repressivo e superato; altrimenti non parlatene più, perché ci fate brutta figura. Anche il codice di procedura penale per un processo che voi ritenete superato ed imbarazzante, non riuscite a cambiarlo; e sfortunate una serie di leggende che, invece di snellire la macchina processuale, l'appesantiscono. Basta aggirarsi per le cancellerie per rendersi conto della verità di questo discorso.

Le riforme non le avete fatte, l'ordinamento giudiziario è rimasto quello che era. È il vecchio discorso, su cui torniamo sempre, della carenza degli organici e della impossibilità per i magistrati, anche là dove gli organici sono completi, di far funzionare la macchina della giustizia per carenza di strutture. La carenza del personale ausiliario, l'insufficienza delle attrezzature, dell'edilizia giudiziaria, tutti vecchi discorsi che oggi significano una cosa sola: siccome siete falliti per non esser stati capaci di dare al popolo italiano tutte queste cose che avevate il dovere di assicurare, avendone avuto il tempo ed il potere, siete costretti a fare l'amnistia tentando di nobilitare il provvedimento con la grande scoperta della nuova politica penale.

Questo significa, inoltre, che lo Stato non è in grado di far scontare la pena, anche quando riesce ad amministrare la giustizia ed a condannare il reo. Non basta condannarlo: bisogna prenderlo e saperlo poi tenere in carcere. Ma lo Stato non è in grado di fare questo. Perché? Perché è mancata la riforma del sistema penitenziario, perché è stata sbagliata tutta la politica penale in questo campo, per-

ché si è ceduto sempre alla demagogia del detenuto e delle sue condizioni. È vero che spesse volte le nostre carceri non erano al livello minimo compatibile con il rispetto della dignità della persona umana, sia pure in stato di restrizione della libertà, e ciò era una vergogna per questo Stato; ma chi vi ha impedito di costruire nuovi stabilimenti carcerari? Avete fatto la riforma carceraria cambiando il nome al « carcere giudiziario » e battezzandolo « casa circondariale »; avete cioè fatto credere al popolo italiano di aver realizzato una riforma; ma poi si finisce per battere la testa su queste finzioni e ci si accorge quanto esse siano assurde e pericolose.

È fallito tutto il discorso sull'edilizia carceraria ed è mancata la riforma del corpo degli agenti di custodia. A questo proposito, vorrei rileggere i discorsi che tutte le parti politiche hanno fatto centinaia di volte qui dentro e fuori, riconoscendo che gli agenti di custodia vivono spesso in condizioni bestiali come i detenuti (e a volte peggio, dico io, perché, nel grande lassismo della liberalizzazione dei permessi, abbiamo visto un **fluire continuo dei detenuti** per le licenze e questi poveretti di agenti che dovevano aprire i cancelli, senza poter a loro volta beneficiare neppure del giorno di riposo settimanale da passare con le proprie famiglie, perché non vi era la possibilità del turno di riposo).

Chi vi ha impedito di fare la riforma del Corpo degli agenti di custodia? Poi ci si meraviglia se la corruzione... stavo per dire dilaga, ma non voglio usare questa parola; diciamo: se la corruzione si affaccia e incide anche in questa benemerita categoria di cittadini, che è forse la più umile, la più maltrattata, quella che vive chiusa dentro gli stabilimenti di pena con stipendi da miseria, a volte costretta a « recludere » anche le famiglie nelle isole o nelle carceri delle città.

A proposito, onorevole sottosegretario, mi permetta di aprire una parentesi, parlando di isole: non ci sono i soldi per costruire carceri moderne e poter quindi attuare una nuova e saggia disciplina di

diritto penitenziario, però ci si dimentica che abbiamo isole meravigliose, che valgono patrimoni, centinaia di miliardi, ma che vengono tenute bloccate per pochi detenuti. Ad esempio, quanti sono in questo momento i detenuti di Capraia o di Gorgona? I miei dati non sono aggiornati, ma so che qualche tempo fa erano poche decine, per le quali si tengono mobilitati centinaia di agenti, con relative famiglie. Altre volte vi abbiamo proposto di vendere quelle isole, perché potremmo ricavare tanti di quei miliardi da poter costruire stabilimenti moderni ed efficienti da tutte le parti.

Vendiamole, dunque, sì, ma ai privati: non facciamo come si è cercato di fare per Capraia e Gorgona, che la regione Toscana voleva comprare per una lira! Ricaviamo i miliardi necessari per costruire i nuovi stabilimenti carcerari e smettiamola di tenere male utilizzato questo enorme patrimonio del popolo italiano!

Io ho citato le isole che meglio conosco, ma potrei citarne molte altre: vogliamo mantenerne qualcuna perché sulle isole è più facile la sorveglianza? D'accordo, ma allora concentriamo su di esse i carcerati: non è pensabile di tenere in piedi una grande organizzazione (centinaia di agenti, le famiglie, tutto il sistema degli approvvigionamenti e dei controlli) per pochissime decine di detenuti: perché da alcune parti c'è il sovrappollamento, ma da altre no davvero.

Onorevole Dell'Andro, mi sono permesso di sottolineare questo problema perché so che in passato il suo Ministero aveva avviato studi in questo senso. Se non sbaglio, un direttore generale, che non so se sia ancora in servizio, aveva proposto di cedere alcune di queste isole con lo scopo preciso di ricavare i fondi necessari per costruire grandi stabilimenti penitenziari nelle zone più opportune. Sarebbe molto interessante sapere se queste proposte, nate all'interno del Ministero, hanno avuto qualche seguito, o se sono state definitivamente insabbiate.

Ho colto l'occasione, onorevole Dell'Andro, per aprire questa parentesi e le sarei

veramente grato se volesse dirci qualcosa in proposito.

Tornando all'argomento, voglio ribadire che l'amnistia oggi significa questo: rassegnazione e soprattutto fallimento, cedimento di una classe dirigente che per la ennesima volta si è trovata costretta, per riparare ai propri errori del passato, a varare un provvedimento che sarà (mi auguro con tutto il cuore di sbagliare) deleterio, come molti provvedimenti precedenti.

Quante pene abbiamo sopportato per l'amnistia del 1970! Eppure da questi banchi ve lo avevamo detto: non restituite alla piazza migliaia di terroristi, di attivisti della violenza. No, bisognava metterli fuori e così, avendo restituito alla piazza il fior fiore dell'attivismo delinquenziale politico e comune, abbiamo dovuto pagare lo scotto degli anni '70, con le statistiche che ogni tanto venite qui a leggerci. Quante pene ha scontato il popolo italiano per l'amnistia del 1970! Perché arrivare oggi ad un nuovo provvedimento ispirato da niente altro che da questo, proprio nel momento in cui le città sono quelle che sono, per cui lo scippo è diventato la norma, per cui una donna che esce di casa deve porsi il problema di come portare la borsetta e soprattutto se portarla?

SERVELLO. Se uscire in certe ore!

FRANCHI. Non solo nelle città si verifica tutto ciò ma anche nei paesi e nelle campagne. Vorrei che per un istante potessimo, idealmente, unire il dibattito di oggi con uno dei dibattiti sull'ordine pubblico; poter rivedere tutto a distanza ravvicinata, poter sentire le cose che si sono dette nel dibattito sull'ordine pubblico, quando il discorso di tutte le parti politiche è stato quello di sottolineare l'allarme sociale, il fatto che non se ne può più dei delinquenti, i quali diventano sempre più spavaldi, rapinano, sparano, uccidono, e il discorso che si fa oggi quasi che fossimo in una isola felice e serena senza più problemi attinenti all'ordine pubblico.

La classe politica dirigente è fatta così: quando non si è in presenza di un « cadavere » importante pensa che il problema dell'ordine pubblico sia risolto. Onorevole sottosegretario, le avevo promesso che le avrei ricordato le parole autorevoli del professor Vassalli. Egli, nella seduta della Camera del 18 maggio del 1970, — ricordo che il professor Vassalli è un uomo molto caro al partito socialista, tanto è vero che è stato proposto per la candidatura a Presidente della Repubblica — disse: « L'amnistia, togliendo efficacia alla legge penale, sia pure soltanto per il passato, è provvedimento pericoloso per lo Stato di diritto e può suonare da incoraggiamento per talune forme di delinquenza o di scarso rispetto della legge: l'amnistia è un ulteriore discutibile contributo alla confusione e alle ingiustizie in concreto che già per tante altre ragioni regnano nel mondo giudiziario e penitenziario... L'amnistia è contro il principio stesso di giustizia, perché parifica il colpevole all'innocente, non permettendo, se non in termini assai limitati, il riconoscimento dell'estraneità dell'imputato al delitto che gli è stato tuttavia ascritto ». Il professor Vassalli aggiungeva che: « Non vi è alcuna necessità dell'amnistia generale ».

Badate, siamo nel 1970, siamo di fronte a quel provvedimento che fu diviso nella cosiddetta amnistia generale e nell'amnistia particolare, che riguardava i fatti del 1968 e 1969. Ma Vassalli — l'eminento giurista del partito socialista — già allora diceva, quando la situazione dell'ordine pubblico non era arrivata alla drammaticità cui è arrivata oggi, che non vi era « alcuna necessità dell'amnistia generale, vi era necessità dell'amnistia particolare ». Egli, in seguito, parla delle lotte sindacali per giustificare l'amnistia particolare e negare l'esigenza dell'amnistia generale. Figuriamoci cosa direbbe oggi se con lo stesso spirito, esaminando i nuovi fatti, potesse parlare in quest'aula.

E poi — ecco l'ammonizione più seria e più grave — egli dice: « Sanando di volta in volta, con periodici provvedimenti di amnistia, alcune delle più vistose la-

cune delle nostre leggi penali, rischiamo di rinviarne ulteriormente la revisione, la quale è, viceversa, ogni giorno più urgente e non può essere, ancora una volta, rimandata ».

Onorevole sottosegretario di Stato, questo è un discorso del 1970: sono passati ben otto anni e la situazione, dal punto di vista legislativo, è identica; la situazione dal punto di vista delle carceri, della giustizia, della criminalità è enormemente peggiorata. So benissimo che non vi interessano questi discorsi, tanto contro la forza la ragione non vale, però può darsi che prima o poi arrivi il giorno del giudizio in cui dovrete rendere conto delle vostre colpe, delle vostre carenze, delle vostre incapacità, della vostra non volontà di risolvere i problemi. Sono uomini vostri che parlano, che vi ammoniscono. Non è pensabile che non si ponga mano almeno al tentativo di fare qualcosa di nuovo e di serio, altrimenti anche questa volta ci saranno conseguenze deleterie. Ieri, nel suo intervento, il nostro segretario nazionale Almirante diceva che non siamo per principio contrari al provvedimento di clemenza; certo deve rispondere a certe finalità. Deve rispondere a delle finalità nobilissime che interessano la generalità dei cittadini per cui l'intera nazione accoglie con gradimento o il perdono di pene che riguardano una piccolissima parte di essa, o addirittura la cancellazione del reato. In un contesto di questo genere può essere giustificato, non in quello attuale, quando tutta la opinione pubblica trema di fronte al delitto ed alla mancanza di validi rimedi. Almeno si fosse approvata la riforma della pubblica sicurezza, tanto per fare un esempio. La cosa sarebbe stata accettabile se si fosse detto che da una parte c'è un provvedimento di clemenza e dall'altra parte ci sono servizi di sicurezza efficienti e ben ricostruiti che ci garantiscono dalla grossa criminalità e dal grosso terrorismo politico e comune; se si fosse approvata la riforma della pubblica sicurezza per fare della nostra polizia, dei carabinieri e della guardia di finanza un piccolo esercito attrezzatissimo bene ar-

mato ed addestrato, agguerrito spiritualmente ed economicamente a posto. Purtroppo neanche questo e so che fra pochi giorni, molto probabilmente martedì, qualcuno chiederà che la riforma della pubblica sicurezza, già iscritta all'ordine del giorno, venga restituita alla Commissione, per fare non so che cosa dal momento che abbiamo varato inutilmente quattro o cinque testi di riforma della pubblica sicurezza. Sono passati due anni, la riforma non arriva ma si approva l'amnistia.

Non si può pretendere che il popolo italiano l'accetti come noi non siamo in grado di accettarla se per lo meno all'ultimo momento l'ispirazione di qualche mente più aperta, di qualche animo più libero non saprà dare un contenuto nuovo e diverso, un significato e un fine diverso a questa amnistia.

Ho ascoltato con grande sollievo l'intervento dell'onorevole Pennacchini perché è stato un intervento molto nobile, soprattutto se penso che viene da un uomo che credo abbia vissuto a lungo dentro le mura del Ministero di grazia e giustizia. L'onorevole Pennacchini ha detto che il bene sociale, la democrazia, la giustizia non si conquistano con la repressione dell'avversario e non si conquistano con i preconcetti; chi vuole escludere dall'atto di clemenza coloro che sono stati incriminati ad opera di magistrati politicizzati, che hanno inteso colpire più l'avversario politico che non il colpevole... », e condanna quanti strumentalizzano a fini di parte e di competizione politica l'esercizio della funzione giurisdizionale. « In generale » — egli ha detto — « in questa occasione non si è voluto capire purtroppo che, o si fa politica o si fa clemenza ». L'onorevole Pennacchini, era solo o quasi nell'aula, ma mi auguro che molti del suo gruppo leggano il suo intervento o comunque ne facciano tesoro, auspicando che presto — e qui ripeto le parole del collega Pennacchini — possa affermarsi un concetto di giustizia senza preconcetti, senza aggettivi, senza preclusioni e ricordando che il vero bene sociale

non si conquista con l'eliminazione dello avversario ma colpendo i comportamenti ».

Questo discorso, non può rimanere isolato. Né può pensare, la democrazia cristiana, che la nobiltà di un discorso e di un sentimento di un parlamentare o forse di più parlamentari restino lettera morta. Alle parole debbono seguire i fatti e noi, onorevole Dell'Andro, li aspettiamo questi fatti! Erano vere quelle parole! Possono essere sottoscritte da tutti. E non arrivavano da noi, ma da un nostro avversario. Chi ha partecipato attivamente, come i nostri due rappresentanti, onorevole Trantino e onorevole La Porto, ai lavori in Commissione, ha sentito, anche sul piano personale, il turbamento di molti parlamentari di varie parti politiche, di fronte a certe esclusioni di reati politici, di opinione. Almeno che il provvedimento abbia questo fine pacificatore, anche se è ben triste dover chiedere e invocare un indulto! Mi rendo conto che lo è, ma non è all'altezza questa classe politica di approntare il discorso sull'amnistia per reati politici. Ma negare persino l'indulto!

Onorevole sottosegretario, stamane un nostro deputato, l'onorevole Lo Porto, si rivolgeva, a titolo personale, all'onorevole Felisetti. Mi spiace che sia assente il relatore, che è certamente stanco e quindi giustificatissimo. Non è possibile, diceva il nostro deputato, che uomini onesti e corretti e culturalmente preparati, non accettino certi principi universalmente riconosciuti. Né è pensabile che un giurista possa accettare principi tanto aberranti! Nessun partito, nessuna posizione di parte può costringere la coscienza ad accettarli! Sappiamo che non sono solo isolati questi casi; tiratela fuori la vostra coscienza, la vostra cultura di giuristi, la vostra umanità. Sarebbe un atto di liberazione spirituale per tutti voi.

Badate che è sul piano del principio che vi chiediamo queste cose, perché la realtà concreta non so se giustifichi tanta passione da parte di tutti noi nel chieder vi di non commettere un'ulteriore ingiustizia, in mezzo all'errore che state per

compiere! Aspettiamo alla prova dei prossimi giorni la vostra serietà di uomini.

Vi chiediamo con fierezza di non commettere un errore e una discriminazione di questo genere. Lo chiediamo al Governo, lo chiediamo ai vari rappresentanti delle forze politiche, lo chiediamo soprattutto al relatore che, credo, stamane abbia recepito il discorso civilissimo che gli arrivava dall'onorevole Lo Porto, come ritengo che ieri il Parlamento abbia recepito l'ampio e drammatico messaggio del segretario del mio partito.

E un'ultima considerazione e un'ultima richiesta! Cancellate la formula della rinunciabilità. Mi sono letto le sentenze della Corte costituzionale. Onorevole Dell'Andro, ho la vaga impressione che commettiamo un atto di ingiustizia. Si ritiene, a torto, che si sia obbligati a prevedere la formula della rinunciabilità, date le decisioni della Corte costituzionale. Sono andato a vedermi la sentenza e ho trovato che non è affatto vero. È vero, piuttosto, che vi sono le sentenze, ma è altrettanto vero che la Corte costituzionale si è limitata a dire che la formula della rinunciabilità è compatibile con la Costituzione. Non ha detto che siamo obbligati a metterla. Ma allora si deve dire che la formula della rinunciabilità dell'amnistia è in contrasto con l'essenza stessa dell'istituto, come la dottrina ritiene concordemente e senza equivoci. Se infatti l'amnistia è tesa ad estinguere il reato, non è possibile rimettere alla volontà della parte tale estinzione.

La dottrina ritiene che tale formula sia in contrasto con l'essenza dell'istituto dell'amnistia. Inoltre tale formula appare inopportuna, perché crea delle situazioni di disagio incredibili, dal punto di vista dell'atteggiamento dell'individuo il quale, imputato, si trova nella necessità di dover rinunciare all'amnistia perché altrimenti l'opinione pubblica può pensare che abbia paura del processo e che sia colpevole. E così corre i rischi del processo — quindi dà luogo ad una situazione di disagio spirituale incredibile. Pensiamo allo stato d'animo di colui che si sente spinto a rinunciare all'amnistia, ma che teme — per possibili errori — di essere condannato!

Perché mai vogliamo porre un individuo in queste condizioni, di fronte ad un atto che in realtà estingue il reato, quindi non perdona, ma cancella, che non agisce sulla pena ma sul reato? Inoltre c'è da tenere presente che, non prevedendo la rinunciabilità, si favorisce lo sfolgimento dei processi. Se è vero che in diversi punti si può lamentare la mancanza di applicabilità automatica del provvedimento, si può però dire che questo è proprio uno dei punti che a nostro avviso possono e debbono essere rivisti ai fini di alleggerire il peso della magistratura e delle cancellerie.

Condurremo la nostra battaglia in sede di discussione degli emendamenti, nell'auspicio di migliorare il testo in esame. Ci auguriamo, lo dico con sincerità e fiducia, che la ragione vinca e si affermi il senso della giustizia. Poco fa, in sua assenza, anch'io mi rivolgevo a lei, onorevole Felisetti. Ci rifiutiamo a credere che ella possa farsi travolgere dalla passione di parte, calpestando il principio della parificazione, che non voglia prendere in considerazione quanto anche l'onorevole Pennacchini, nella parte finale del suo intervento, poneva in evidenza, nell'auspicio che si realizzi un momento di calore umano, con riferimento ad una amnistia per la quale altrimenti non vi sarebbero giustificazioni da alcun punto di vista. Mi auguro che l'esame degli articoli possa dare al provvedimento un senso ed un fine e che noi, che fino al momento attuale abbiamo assunto una posizione di coerenza e di fermezza assoluta, di rigetto di questa amnistia, in considerazione dei motivi per cui l'amnistia si dispone si sia costretti a rivedere la nostra posizione di fronte ad un atto di civiltà e di giustizia nel Parlamento (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Adele Faccio. Ne ha facoltà.

FACCIO ADELE. Questo disegno di legge per la concessione dell'amnistia, di cui si sta discutendo in questa sede, è certamente soltanto un palliativo: deve e

può servire come discarica della condizione di eccezione che si è venuta creando nel nostro paese, da un lato per il *surplus* dei carcerati che affollano le strutture, dall'altro, soprattutto, per l'enorme quantità di processi (si parla di 2 milioni e duecentomila) che intasano la vita giuridica del nostro paese. Si discorre e si è discusso qui a lungo del valore e del significato dell'amnistia, vista come atto di giustizia, o di pacificazione sociale, o di clemenza borbonica. In realtà la richiesta di amnistia è scaturita soprattutto dalle condizioni di esasperata emergenza creata dall'abnorme ritardo della riforma penitenziaria. L'esplosione delle rivolte carcerarie negli anni '70 è scaturita, a sua volta, da molteplici e complesse ragioni, che vanno dalla drammatica condizione di sovraffollamento, di mancanza di igiene, di disagio delle condizioni di vita, a più complesse motivazioni politiche e provocazioni e controprovocazioni, complessi complotti e misteriosi serpeggiamenti, golpisti e no e, infine, dal bisogno perpetuo di creare mostri, di evocare fantasmi, di ricreare insomma nella cultura nazionale il concetto clericale del diavolo come responsabile del male del mondo e dei guai dei singoli.

Si tratta, insomma, ancora una volta, di sviare sul metafisico quello che invece è concreto e fisico e, nello specifico, squisitamente politico e sociale. In Italia, insomma, si tende a voler conservare l'immagine lombrosiana del delinquente di nascita e del malvagio per natura. Quanto questa immagine sia lontana dalla realtà non è neppure il caso di continuare a sottolineare: sono cinque anni che lo stiamo ripetendo su tutte le piazze, e almeno dodici che andiamo scrivendolo, che la violenza è figlia diretta della violenza, che prima fu la repressione e poi la ribellione, che non esiste delinquenza, ma esiste disperazione, e che la disperazione è indotta nell'essere umano da mille condizioni aberranti della sua esistenza, a partire dalle gravidanze non accettate, dalle gestazioni drammatiche, dai parti brutalizzanti imposti negli ospedali a madri e figli, dalle primissime infanzie repressive, prive di tenerezza, di calore, di autentico amore,

e conseguentemente poi anche dalla mancanza di una corretta alimentazione, di un equilibrato rapporto con gli adulti, per giungere infine alle repressioni moralistiche, sessuali, concrete delle cosiddette - ahimé! - « educazioni » familiari e scolastiche, che creano gli infiniti problemi degli emarginati, dei « diversi » e conseguentemente dei ladruncoli; e dal ladruncolo si passa al delinquente allevato in quella scuola, in quella autentica università del crimine che è oggi l'attuale sistema carcerario.

Avere impedito la riforma carceraria, avere avuto paura di affrontare a viso aperto, con chiarezza, questo problema del sovraffollamento con la capacità di risolvere subito, al principio, il formarsi del fenomeno delle rivolte, strumentalizzato poi ottimamente (se non addirittura orchestrato, come certo è stato di molteplici evasioni: non si evade da un carcere se a qualcuno non serve politicamente l'evasione, non solo per cause politiche, ma spesso per cause di corruzione), è stata una gravissima inadempienza della pubblica amministrazione.

Si è anche tentato, poi, di nascondere questa inadempienza con campagne di stampa concertate sul problema dei permessi ai detenuti, del regime di semilibertà e dell'affidamento in prova al servizio sociale. Sono state diffuse cifre false e statistiche volutamente distorte su questi fatti per riuscire a riportare la situazione alle condizioni peggiori degli anni pessimi, prendendo lo spunto dalle scandalistiche evasioni e dai mancati rientri (che in realtà sono stati di gran lunga inferiori a quanto non si sia detto). Si è poi presa la grande decisione, la più antidemocratica, la più brutale, borbonica, austroungarica, totalitaria: quella della istituzione delle carceri speciali. È la più inconstituzionale delle deliberazioni, non prevista dal nostro ordinamento giudiziario, gravemente lesiva dei diritti umani, e anche dei peggiori detenuti, che hanno il diritto di risiedere nelle prigioni della propria città dove i familiari possono assisterli e visitarli normalmente.

E poi si osa parlare - e se ne parla - di valore rieducativo della pena. Ha avuto persino il coraggio di usare questa espressione quel sottosegretario al Ministero della difesa che ha risposto ad una nostra interrogazione sulla mancata chiusura del carcere di Gaeta che cade, fradicio, in testa ai ragazzi, spesso solo colpevoli di reati risibili e, addirittura, inesistenti, oppure puniti per le loro idee: il che è ancora più grave, in considerazione del fatto che pretendiamo di far parte di un paese che si dichiara democratico. Eppure, quel sottosegretario ha avuto il coraggio di parlare di rieducazione attraverso la pena nel carcere di Gaeta, che è una vergogna sociale per la mancanza di igiene, di apparecchiature sanitarie e di civiltà. Ma quale rieducazione, in un ambiente pieno di parassiti, di topi, di crepe, di calcinacci, di acqua fradicia, di cessi inesistenti, di sudiciume non più asportabile per la sua vetustà: ma che, scherziamo? La rieducazione: la chiamerei, piuttosto, paura, vendetta, odio contro i giovani!

Questo muove il generale Della Chiesa. Questo significa la vergognosa istituzione delle carceri speciali, roba - ripeto - da medioevo, da dittatura, da tiranni. Del resto, per me l'esperienza dei carceri speciali è stata traumatica, ma espressiva e chiarissima, quando ho incontrato, per la prima volta, nell'estate scorsa, i genitori dei nappisti, a Napoli, che mi hanno detto: « Noi non siamo d'accordo - è logico - con le idee politiche dei nostri figli; però sono i nostri figli, e chiediamo di poterli vedere, di poterli toccare, e di poter parlare con loro ». Sei mesi dopo l'introduzione delle carceri speciali, dopo l'introduzione del *veto*, del parlatorio con il citofono, dopo sei mesi di gestione del generale Della Chiesa quegli stessi genitori mi dicevano: « Noi non condividevamo per niente le idee politiche dei nostri figli; ma oggi, dopo quello che abbiamo passato, che abbiamo visto, dopo aver parlato con le autorità, siamo indotti a pensare che forse i nostri ragazzi non hanno torto quando non hanno fiducia in questo sistema ».

Ecco, questa situazione è stata creata da voi, con la paura e la diffidenza che hanno ispirato le vostre decisioni. I risultati sono quelli che sono: chi semina vento, raccoglie tempesta; chi non ha fiducia non merita fiducia. In questa situazione di superemergenza si continua a perpetuare questa drammatica situazione, con i ritardi legislativi, con le leggi fatte alla meno peggio, quando non invece nella peggiore maniera possibile.

Questa amnistia può essere una beffa se non risolve i due problemi essenziali per cui è stata progettata: scaricare le carceri dal sovraffollamento dei detenuti in attesa di giudizio e, soprattutto, scaricare i tribunali dal sovraffollamento di piccoli processi per permettere di svolgere con più cura e serenità quelli importanti. Questa amnistia potrebbe ancora diventare un fatto concreto solo se nell'immediato futuro da parte del Ministero di grazia e giustizia si garantisce la depenalizzazione (non certo con quell'aborto di progetto di legge che è attualmente fermo presso la Commissione giustizia) di tutto un ordine di reati, per colpirli soltanto con pene pecuniarie immediate, e senza schedature. Meglio 500 mila lire di multa subito che un mese con la condizionale, che getta le basi per la costruzione del futuro delinquente, schedato e bollato per sempre, che esce dal carcere, non trova lavoro, spesso non rientra nella famiglia e, quasi sempre, viene a trovarsi nelle condizioni di essere emarginato, abbandonato a se stesso e di dover ricominciare — o meglio ancora, di cominciare — a delinquere per sopravvivere, assoldato da chi organizza la delinquenza reale.

La seconda richiesta riguarda la istituzione delle carceri speciali. Esse erano state dichiarate un provvedimento provvisorio quando furono imposte al Parlamento e ai cittadini. Noi chiediamo fermamente che a settembre, al rientro dalle ferie, il Ministero di grazia e giustizia provveda alla chiusura delle carceri speciali, ed il ministro provveda a presentare al Parlamento il decreto-legge sugli agenti di custodia, che è fondamentale per affrontare seriamente il problema della sicurezza

e della custodia nelle carceri normali. Eliminato il sovraffollamento delle carceri e aumentato l'effettivo con la regolamentazione dell'orario di servizio e del regime di vita degli agenti di custodia, non esisterà più, così drammatico, il problema della sicurezza. Chi è di Roma avrà diritto di stare in carcere a Roma, nero o rosso, verde o blu che sia, e qualunque sia il motivo della sua carcerazione.

Insistiamo su queste richieste perché siamo convinti che proprio da queste inadempienze del Ministero di grazia e giustizia si creino le situazioni di tensione all'interno delle carceri. Uno dei problemi gravi del nostro sistema carcerario è stato il mancato pagamento delle mercedi previste per il lavoro dei carcerati. Il Ministero di grazia e giustizia liberato dalle spese eccezionali per le carceri speciali, potrà e dovrà fare fronte a queste scadenze e pagare quello che i giudici di sorveglianza hanno già stabilito. E in considerazione proprio dei problemi del sovraffollamento e delle condizioni di vita dei carcerati, poiché si prevede che con l'amnistia questa situazione venga alleggerita, bisogna anche che il Parlamento si preoccupi di ottenere dal ministro di grazia e giustizia la chiusura immediata delle carceri fatiscenti, quali quelle di Augusta e di Agrigento. Devo dire che ho approvato molto la scelta di aver restaurato e rinnovato il carcere di Sciacca, grande e ben ristrutturabile, ma adesso occorre chiudere quelli vicini, orribili e veramente fradici.

Infine, è necessario anche che il Ministero provveda ad aumentare il numero dei magistrati di sorveglianza, prelevandoli eventualmente dalle preture, per avere un più rapido disbrigo delle pratiche della semilibertà, dell'affidamento in prova al servizio sociale e, soprattutto, per provvedere a dare, in parte attraverso questo istituto ed istituendo *in toto* il servizio sociale, una sicura sistemazione immediata a chi esce dal carcere per amnistia o per conclusione di pena. Non potremo, certo, pensare di risolvere il problema della cosiddetta delinquenza se non si risolverà

il problema essenziale, fondamentale, della rioccupazione degli ex carcerati.

Pensiamo di mandare fuori la gente, ma non pensiamo affatto che il nodo centrale, essenziale, su un argomento così complesso ed importante è proprio la riforma carceraria. E, se vogliamo davvero difenderla, questa amnistia, se vogliamo che diventi uno strumento positivo, ebbene il Ministero di grazia e giustizia deve avere la forza di richiamare dalle ferie almeno una parte dei magistrati, perché non è giusto che solo essi abbiano due mesi di ferie, e non ferie scalari, e metterli al lavoro subito, per applicare amnistia ed indulto senza ulteriori ritardi.

L'altro problema grave, cui bisognerebbe contemporaneamente pensare, senza risolvere il quale non esiste in realtà soluzione del più generale problema che stiamo discutendo, è quello dell'occupazione per chi esce dal carcere. Se veramente vogliamo risolvere i problemi dell'ordine pubblico, bisogna metterci in condizioni di avere un sistema carcerario corretto, che permetta davvero di parlare di recupero del carcerato sotto tutti gli aspetti, eventualmente anche quello culturale. Si devono risolvere i problemi degli agenti di custodia, anch'essi finalmente fatti diventare degni di essere cittadini italiani a livello paritetico con tutti gli altri lavoratori; cosa che adesso naturalmente non è. E si deve fare in modo che la pena non sia vendetta della società, anche nei confronti di chi delinque gravemente, ma la possibilità di recupero e di rivalutazione di chi ha sbagliato.

Approvazione in Commissione.

PRESIDENTE. La VIII Commissione (Istruzione) nella riunione di oggi, in sede legislativa, ha approvato il seguente disegno di legge:

« Modifica dei criteri di determinazione degli organici e delle procedure per il conferimento degli incarichi del personale docente e non docente nonché misure per l'immissione in ruolo del personale precario nelle scuole materne, elementari, se-

condarie ed artistiche » (1888), con modificazioni e con l'assorbimento delle proposte di legge: DI GIESI ed altri: « Provvedimenti per i docenti compresi nelle graduatorie di cui alle leggi 28 luglio 1961, n. 831, 29 marzo 1965, n. 336, 25 luglio 1966, n. 603, e successive modificazioni ed integrazioni, 28 marzo 1968, n. 359, 2 aprile 1968, n. 468, e 6 dicembre 1971, n. 1074 » (1016); ZOSO ed altri: « Immissioni in ruolo e assegnazione di sede ai docenti della scuola secondaria di primo e secondo grado, artistica e professionale, aventi diritto a norma di leggi speciali: 28 luglio 1961, n. 831, e successive modificazioni, 28 marzo 1969, n. 359, 2 aprile 1968, n. 468, 6 dicembre 1971, n. 1074 » (969).

Si riprende la discussione.

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

DEL PENNINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, i repubblicani non negheranno il loro consenso al disegno di legge per la concessione dell'amnistia attualmente in discussione, malgrado ostilità di principio e diffidenze verso un istituto che consideriamo un retaggio medioevale, tipico atto *oc-troyé* del « sovrano ». Ma non possiamo esimerci, nel momento in cui dichiariamo la nostra disponibilità all'approvazione di questo provvedimento, dal fare alcune amare considerazioni che esso ci suggerisce. Considerazioni innanzitutto sul modo con cui si è arrivati alla decisione di concedere l'amnistia. Non possiamo non valutare l'inopportunità delle pubbliche polemiche, degli inviti pressanti e quasi ultimativi rivolti al Governo da parte di alcune forze politiche, perché varasse l'amnistia, che hanno accompagnato l'adozione di questo provvedimento, il quale avrebbe invece dovuto essere mantenuto — come ricordava correttamente il relatore — nell'ambito della più assoluta riservatezza fino al momento in cui non fosse maturata la decisione politica finale. Il di-

battito intorno a questa materia sviluppatosi nei mesi scorsi ha certo contribuito ad aggravare la tensione esistente nelle nostre carceri e a rallentare ulteriormente il funzionamento della giustizia diventando per i magistrati un alibi per fermare lo svolgimento di alcuni processi.

Noi stessi, che — come ricordavo prima — abbiamo nei confronti dell'amnistia, antiche e mai sopite diffidenze, abbiamo dovuto piegarci all'adozione di un provvedimento, che dopo essere stato ripetutamente e imprudentemente annunciato e sbandierato, non era più dilazionabile se si voleva impedire l'aggravarsi della drammatica situazione che c'è all'interno delle carceri e smaltire una parte dell'enorme massa dei processi arretrati.

Ma dobbiamo proprio per questo dire con estrema chiarezza che questo provvedimento di amnistia oggi ci sembra il riconoscimento di una sconfitta e di uno stato di impotenza da parte delle forze politiche e delle stesse istituzioni. È un riconoscimento dei ritardi che abbiamo accumulato, un riconoscimento dello stato di crisi profonda che il paese attraversa e che, nel settore della giustizia, forse ha trovato la sua espressione più clamorosa.

Credo che non sia giusto, che non sia politicamente corretto, cercare di presentare questo provvedimento come un momento che si collega organicamente ad una diversa strategia dell'intervento penale, così come si afferma nella relazione ministeriale e come alcune forze politiche della maggioranza hanno fatto.

Dobbiamo avere il coraggio e la lealtà di dire che questo provvedimento può essere sì l'inizio di una strategia differenziata, ma oggi esso è innanzitutto una constatazione della nostra sconfitta e della nostra debolezza. Vi è un processo di autocritica che tutte le forze politiche debbono fare; le forze che hanno avuto negli anni passati maggiori responsabilità di governo, come quelle che hanno pur dall'opposizione esercitato un ruolo di grande influenza nella determinazione degli orientamenti di questo Parlamento.

Dobbiamo cioè ammettere che, se ci siamo trovati a dover anticipare i tempi

dell'amnistia rispetto al disegno di legge nella depenalizzazione, che è in discussione da alcuni mesi presso la Commissione giustizia, se dobbiamo oggi approvare un provvedimento di amnistia, le cui connessioni con la depenalizzazione sono in realtà molto limitate e opinabili, ciò si deve al fatto che il nostro sistema carcerario sta scoppiando, che abbiamo decine di migliaia di ordini di carcerazione sospesi perché le nostre carceri non possono più accogliere altri detenuti. Non ci dimentichiamo che si cominciò a parlare per la prima volta di amnistia proprio dopo la decisione della procura della Repubblica di Milano di sospendere alcuni ordini di carcerazione per la condizione di sovraffollamento che si era determinata nel carcere di San Vittore. E ricordiamoci che se oggi si giunge al provvedimento di amnistia, ciò è dovuto al numero vastissimo di processi bloccati, al punto che ottenere giustizia nel nostro paese appare nella concreta pratica quotidiana sempre più difficile.

Ed allora diciamo con coraggio che la decisione di concedere l'amnistia non è frutto di una scelta liberamente presa, ma è una decisione cui le forze politiche e il Governo sono stati costretti da una serie di errori e di limiti che hanno caratterizzato l'azione politica ed amministrativa del nostro paese in questi anni, anche nel settore della giustizia. Cerchiamo, quindi, di fare almeno in modo che le inclusioni o le esclusioni dall'amnistia di alcuni tipi di reato tengano conto delle responsabilità politiche che ci hanno costretto a questo provvedimento.

A questo proposito, penso che sia stata una decisione corretta quella del Governo e dei partiti della maggioranza di escludere dall'amnistia i reati contro la pubblica amministrazione; una classe politica che ricorre all'amnistia come strumento per sanare gli errori delle sue scelte, le carenze della sua azione legislativa ed amministrativa, non può pensare di utilizzare questo strumento anche a beneficio di se stesso. In tal caso snaturerebbe qualunque tipo di provvedimento e dimostrerebbe di non avere colto il significato

drammatico del momento che stiamo vivendo.

Ma, se si fa questa scelta, bisogna essere coerenti fino in fondo e bisogna escludere completamente dall'amnistia ogni forma di reato che abbia arrecato un danno alla pubblica amministrazione e in cui possa essere coinvolta la responsabilità di esponenti politici.

In questo senso debbo dichiarare che troviamo assurdo il fatto che si includano fra i reati amnestiabili — sia pure nei casi in cui l'utilità ricevuta sia di speciale tenuità — quelli previsti dal quarto comma dell'articolo 319. I repubblicani hanno già presentato un emendamento per escludere dall'amnistia anche questi casi di corruzione propria. Vi è un altro punto che credo debba indurci a riflettere a proposito dell'esclusione dell'inclusione nella amnistia di alcuni tipi di reato. Intendo riferirmi ai reati previsti dal codice militare di pace e precisamente dagli articoli 117, 118 e 120.

Ho lungamente meditato sulle considerazioni che da parte dei rappresentanti delle altre forze politiche e del Governo sono state fatte in sede di Commissione su questo punto.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIOTTI

DEL PENNINO. E sono giunto alla conclusione che — proprio sulla base delle giustificazioni forniteci dal Governo — commetteremmo un grave errore se escludessimo dall'amnistia i reati previsti dagli articoli 117, 118 e 120.

Ci ha detto il rappresentante del Governo che tale esclusione è dovuta al fatto che si vuole consentire la celebrazione del processo nei confronti degli esponenti dell'Arma dei carabinieri coinvolti nella fuga di Kappler. Noi abbiamo affermato, in occasione della fuga di Kappler, che vi era innanzitutto una responsabilità politica, di cui il ministro *pro tempore* doveva farsi carico; e che giudicavamo indegno il tentativo di scaricare tali responsabilità sull'Arma dei carabinieri.

Se oggi negassimo l'estensione dell'amnistia a questi reati militari, indirettamente riconosceremmo che la responsabilità non è innanzitutto politica, ma è della Arma dei carabinieri; *a posteriori* copriremmo il comportamento dell'autorità politica!

Se abbiamo il coraggio di riconoscere che oggi l'amnistia testimonia una sconfitta di cui la forze politiche si devono fare carico, non possiamo negare l'amnistia per questi reati, perché sarebbe necessario per il caso Kappler fare innanzitutto luce sulle responsabilità esistenti tra i politici.

Ecco il significato politico che noi diamo alla richiesta di non escludere dalla amnistia i reati previsti agli articoli 117, 118 e 120 del codice militare di pace, nel momento in cui dichiariamo di voler affrontare in modo diverso e nuovo, più rispondente alla situazione di emergenza che viviamo, i problemi del paese.

Ma, affrontare in modo diverso i problemi del paese significa anche, onorevoli colleghi, rispettare sino in fondo i principi della Costituzione. Viene a questo proposito in discussione un altro punto del provvedimento sul quale — come già fatto in Commissione — devo chiarire la posizione repubblicana: quello relativo al termine di efficacia dei benefici. Riteniamo corretta la soluzione adottata nel testo governativo, di limitare l'amnistia e l'indulto ai reati commessi entro il 31 dicembre 1977. Ogni ipotesi volta a comprendere nell'amnistia anche reati successivi (ipotesi che da talune forze politiche è stata avanzata) incontrerebbe la ferma opposizione del nostro gruppo non solo perché significherebbe un immeritato premio a quanti hanno sfidato la legge confidando nell'impunità assicurata dall'amnistia che, notoriamente, il Governo e le forze politiche della maggioranza si accingevano a proporre, ma rappresenterebbe una violazione dell'articolo 79 della Costituzione.

Ho qui l'intervento che, nella seduta del 19 maggio 1970, il ministro di grazia e giustizia di allora, l'onorevole Oronzo Reale, fece a proposito della data di quel

provvedimento di amnistia, criticando la scelta compiuta dalla Commissione di estendere il provvedimento ai reati commessi successivamente alle dichiarazioni fatte dal Presidente del Consiglio in Parlamento con le quali si affermava che, tra gli impegni di governo, c'era la emanazione di un provvedimento di amnistia.

In quella occasione, dopo una serie di considerazioni di opportunità politica, il ministro Reale si richiamava alle sentenze della Corte costituzionale, ricordando come la Corte avesse motivato il rigetto dell'eccezione di incostituzionalità a proposito di precedenti provvedimenti di amnistia che estendevano i benefici ai reati commessi dopo la presentazione di alcune proposte di legge in materia, in quanto « le differenze tra la precedente proposta di legge » — alla quale soltanto occorreva fare riferimento ai fini della legittimità costituzionale — « e quella successiva (che era stata poi tradotta in legge) erano così profonde da escludere che questa potesse considerarsi un testo emendato della prima ».

E in altra sentenza la Corte ha affermato che la data di presentazione di alcune precedenti proposte di legge non poteva essere presa in considerazione ai fini di stabilire le date, ai sensi dell'articolo 79 della Costituzione, in quanto esse erano state ritirate durante l'iter della discussione del disegno di legge poi approvato.

Noi oggi ci troviamo, invece, di fronte ad una proposta di legge di iniziativa dell'onorevole Menicacci, presentata il 24 febbraio di quest'anno, che è, nella sostanza, identica al disegno di legge governativo che dobbiamo approvare, e tale proposta di legge non solo non è stata ritirata, ma è stata abbinata al testo presentato dal Governo. Se, pertanto, prevedessimo l'estensione dell'amnistia ai reati commessi dopo la presentazione della proposta di legge Menicacci, violeremmo l'articolo 79 della Costituzione.

Un provvedimento che rappresentasse la violazione di un principio costituzionale non mi sembra, onorevole relatore, onorevole rappresentante del Governo,

possa rappresentare un buon avvio sulla strada dell'organizzazione di una risposta globale ai problemi della crisi della giustizia che dobbiamo fronteggiare.

Il problema della data non è quindi, di poco momento e diviene indice della capacità delle forze politiche di resistere a tutte le pressioni che vengono in questi giorni fatte sul Parlamento e sul Governo, per mantenersi invece fedeli ad una impostazione che risponde a principi di legittimità costituzionale, di opportunità e di giustizia.

Signor Presidente, onorevole sottosegretario, credo di aver, sia pure succintamente, espresso le principali considerazioni che il gruppo repubblicano ritiene di dover formulare su questo disegno di legge. Vorrei, prima di concludere, rivolgere un invito al Governo: che siano predisposte tutte le misure necessarie per garantire che, una volta emanato il decreto di amnistia da parte del Presidente della Repubblica, sia data ad esso pronta ed immediata esecuzione, evitando che aumenti lo stato di tensione nelle carceri e si verifichi un'ulteriore perdita di credibilità delle istituzioni e del sistema democratico.

Proprio perché sappiamo che l'approvazione di questo provvedimento segna il riconoscimento di una nostra sconfitta, dobbiamo assumere l'impegno di ricominciare subito ad operare concretamente, sul terreno legislativo come su quello amministrativo, perché queste sconfitte la democrazia italiana non conosca più.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Santagati. Ne ha facoltà.

SANTAGATI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, la parola amnistia ha sempre indicato, per una lunga e consolidata tradizione giuridica, un atto eccezionale di clemenza che, proprio perché posto al di fuori e al di sopra della continuità delle leggi, si traduceva in un momento dirompente e nello stesso tempo esaltato dall'atto di comprensione, che nella tradizione antica si collegava al *rescriptum principis*,

cioè alla volontà del sovrano, e nell'epoca moderna si ricollega alla volontà di chi rappresenta lo Stato.

Proprio per questa sua peculiare eccezionalità, l'atto di clemenza veniva concesso con lunghi periodi di intervallo e in occasione di eventi eccezionali, quale poteva essere la fine di una guerra e il bisogno di pacificare gli animi (soprattutto se si era trattato di una guerra, anche civile), un evento eccezionale nel campo della sovrana considerazione, e tutto questo proprio perché, improvviso ed impreveduto, non poteva consentire una programmazione come purtroppo, di recente, inquinando il concetto storico-giuridico dell'amnistia, è avvenuto nell'ordinamento attuale. Ci fu un momento in cui vi era una vera e propria cadenza, una vera e propria impennata (ricordiamoci le amnistie del 1953, del 1958, del 1963). Per chi, come me, esercita da tanti anni la professione di avvocato, arrivati alla scadenza della « legislatura penale », nelle carceri si entrava in fermento, perché si pretendeva — era una specie di diritto soggettivo acquisibile — di avere l'amnistia. I tempi si sono poi accelerati, come ricorderà l'onorevole sottosegretario, eminente giurista: dal 1963 si passò all'amnistia del 1966 poi, per fortuna, ci fu un piccolo prolungamento e si arrivò al 1970.

Ho voluto fare questo breve *excursus* per dire che in questi ultimi tempi il concetto di amnistia ha subito una grossa dequalificazione perché non si è posto più come un evento eccezionale, non calcolabile e non prevedibile e tale da poter essere concesso immediatamente senza lunghe e defatiganti aspettative e pretese. Oggi le cose sono cambiate. È vero che siamo arrivati dal 1970 al 1978, per cui sono passati quasi otto anni dall'ultimo atto di clemenza, ma è altrettanto vero che quest'atto di clemenza è stato tante volte prefigurato, preannunciato, che si può dire che molti cittadini lo abbiano interpretato quasi come un atto dovuto, e abbiamo quasi sentito l'ingiustizia della mancata applicazione dell'amnistia.

Tutto questo ha creato, indubbiamente, uno stato di profondo disagio in chi — il

cultore del diritto sa che l'amnistia non può essere elargita con questi metodi — si era ormai convinto dell'opportunità di questo provvedimento. Esso sta arrivando oggi, e credo si sia elusa una occasione che poteva essere effettivamente apprezzabile, e che forse addirittura avrebbe potuto restituire all'amnistia il suo antico e tradizionale significato e valore. Praticamente, proprio perché tanti anni erano passati, proprio perché di tante promesse nessuna se ne era verificata, proprio perché molti cittadini che aspettavano questa amnistia avevano quasi perso la speranza, si poteva fare l'atto, che oggi viene presentato sotto falsi orpelli, in maniera veramente eccezionale ed encomiabile.

Questo provvedimento è stato predisposto dal Governo in data 21 luglio 1978, cioè a poco meno di 12 giorni dalla elezione del nuovo Presidente della Repubblica. E quale occasione migliore non sarebbe stata quella di celebrare l'evento dell'elezione di un Presidente della Repubblica che in un suo messaggio, che risuona ancora alle nostre orecchie e che credo per lungo tempo sarà motivo di meditazione e di riflessione, aveva preannunciato una pacificazione nazionale! In genere, le amnistie devono avere questo significato perché se c'è clemenza, questa significa pacificazione, significa ristabilimento di un clima nazionale diverso da quello torbido o turbolento che preesisteva all'emanazione del provvedimento di clemenza.

Quindi, questa sarebbe stata un'occasione veramente eccezionale anche perché, se guardiamo fino in fondo, l'amnistia nella nostra Costituzione è un atto di potere presidenziale, di disponibilità presidenziale. L'articolo 79 della Costituzione dice che l'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica, e non è come le leggi, che sono promulgate dal Presidente della Repubblica; quindi, è un atto concessivo del Presidente della Repubblica, anche se su legge di delegazione delle Camere. Quindi, sarebbe stata veramente un'occasione propizia quella di voler attribuire la concessione dell'atto di

clemenza al Presidente della Repubblica, che già solennemente in questa stessa aula abbiamo tutti ascoltato proclamare un atto di pacificazione, una volontà di pacificazione. Tutti ricordiamo le sue parole. Egli disse che non si ricostruisce e non si fa politica sui risentimenti e che, divenuto primo magistrato d'Italia, da quel momento intendeva essere non più uomo di parte ma il Presidente della Repubblica di tutti gli italiani.

Quindi, sarebbe stato più che opportuno, cogliendo questo evento recentissimo, ricollegare l'amnistia all'articolo 79 della Costituzione, anche se su legge di delegazione che lo stesso articolo 79 prescrive; ma quell'articolo non prescrive, come una camicia di Nesso, che il Presidente della Repubblica diventi una specie di notaio, che si deve limitare a sottoscrivere il documento presentato dal Parlamento. Ma la Costituzione, come per tutte le leggi di delega, prescrive che siano stabiliti i principi direttivi generali, lasciando facoltà al delegato di promulgare l'atto nella sua definitiva stesura.

Noi faremmo ancora in tempo, onorevole rappresentante del Governo, a nobilitare questo documento legislativo, a restituirgli uno splendore di storica reminiscenza se uscissimo dalla mentalità — mi si consenta — polemica, restrittiva, repressiva che questo provvedimento, purtroppo, ancora rappresenta.

Cercherò adesso di dimostrarlo con alcune enunciazioni essenziali. Innanzitutto, che senso ha dequalificare un atto di clemenza al punto da agganciarlo ad una normativa depenalizzatrice, oltretutto di là da venire? Questo è tutto un discorso fumoso che serve soltanto a creare qualche illusione, a fare qualche gioco di prestigio politico, ma non di prestigio effettivo. Infatti, vediamo che il documento cui si vuole ricollegare l'atto di clemenza, il disegno di legge n. 1799, presentato fin dal lontano 18 ottobre 1977, è ben diversamente proteso al raggiungimento di determinati fini, magari discutibili, che noi certo non accettiamo a scatola chiusa, ma che non si possono *de plano* calare nell'attuale provvedimento. Anzi, direi che l'at-

tuale soluzione è in contrasto con le modifiche al sistema penale previste da quel disegno di legge. Se ho ben capito, infatti, leggendo la lunga ed ammenicolata relazione, il provvedimento n. 1799 si pone nel contesto del diritto penale italiano come un atto di perequazione, cioè di sfolemento e di eliminazione di taluni reati contravvenzionali, addirittura anche di veri e propri delitti, sol che si possano poi sostituire, come contrappeso, provvedimenti e sanzioni amministrative capaci di raggiungere un'efficacia punitiva e sanzionatoria superiore alla stessa pena afflittiva della carcerazione.

Si fa, ad esempio, l'ipotesi del sequestro del natante o dell'autoveicolo che, se portato alle estreme conseguenze, è più efficace, rappresenta un deterrente maggiore che non una teorica condanna, quasi sempre coperta dalla condizionale, o di natura pecuniaria o, rarissime volte, di natura fisica, di restrizione personale.

Ecco quale era lo spirito di quel provvedimento che oltretutto, non vuole essere neanche un colpo di spugna. Amnistia, infatti, significa cancellazione, obliterazione, *abolitio criminis*; significa qualcosa che deve « fulminare » il reato e deve impedirgli di continuare ad esprimere qualsiasi effetto di natura restrittiva ed afflittiva. Qui non c'è tutto questo, con le sanzioni che vengono depenalizzate! Vi è tutta un'altra impostazione.

Si vuole eliminare una determinata cosa, parliamoci chiaro. Con il provvedimento di amnistia, tutta quella parte che poteva formare oggetto di depenalizzazione scompare. Ripeto, si vuole eliminare una determinata cosa. È forse il vero ed essenziale motivo per cui l'amnistia in questione, sia pure con tanti ritardi e tanti contrasti, è stata predisposta. Si vogliono sfolemente le carceri perché non vi è più posto per i nuovi detenuti. Abbiamo visto che è stato applicato il « rito ambrosiano », nella materia processuale-penale. La procura generale della Repubblica di Milano non è stata più in condizione di dare esecuzione agli ordini di carcerazione.

Ed allora, diciamolo chiaramente, non c'entra alcunché il provvedimento n. 1799

che, oltretutto, non voleva cancellare, non voleva annullare, non voleva estinguere qualsiasi risultato di natura afflittiva, ma soltanto sostituirlo con pene che, a detta dei proponenti, erano più efficaci della stessa pena restrittiva personale. Viene cancellato tutto, si crea un'enorme confusione! Oltretutto, è chiaro che questi provvedimenti vanno a beneficio soltanto di una scadenza temporale. È anche questo l'errore di avere per tanto tempo discusso di questo provvedimento. Ormai si parla di portarlo al di là del termine previsto dal disegno di legge governativo, del 31 dicembre 1977. Si parla del 23 febbraio, si parla del 31 marzo, addirittura dell'8 luglio. In pratica, cioè, si sta creando tutta una serie di ingiustizie, nel momento in cui, con atto di clemenza, si vorrebbero sanare sperequazioni giudiziarie.

Ecco perché il provvedimento si presenta, di per sé stesso, come di dubbia accettabilità. Ancor più lo diventa, stante il fatto che manca una vera e propria motivazione. Vi è una motivazione surrettizia, quella posta all'inizio del provvedimento, dove si legge che lo stesso s'inserisce in un contesto tradizionale, che già era avviato attraverso il disegno di legge n. 1799, nel quale si fa richiamo alle modifiche previste nella risoluzione del 9 marzo 1976 dal Comitato dei ministri del consiglio d'Europa. Per cui, addirittura, ci si innesterebbe in una tradizione europeistica; il che è tutto fumo negli occhi, onorevole sottosegretario, non ha alcun addentellato con i motivi effettivi che stanno alla base di questo provvedimento.

Noi ci permettiamo allora di effettuare una rapida, ma nel contempo analitica, rassegna delle singole norme previste dal provvedimento, soffermandoci naturalmente su quelle che a nostro giudizio dovrebbero essere modificate o addirittura soppresse. Per cominciare dall'articolo 1, c'è da dire che la lettera *b*), che prevede l'aumento a quattro anni della pena detentiva in relazione alla quale può applicarsi l'amnistia, in relazione ai reati commessi da individui minori degli anni diciotto o ultrasettantenni, è assolutamente pleonastica: è noto infatti, dalla dottrina, dalla

giurisprudenza e, direi, da una consolidata prassi, che i termini previsti ai fini dell'aumento del limite massimo di applicazione dell'atto di clemenza non debbono essere dichiarati, perché sono insiti nel sistema generale, che già prevede adeguati benefici per i minori degli anni diciotto e per gli ultrasettantenni. La stessa Corte suprema di cassazione ha ribadito questo concetto, dapprima con una sentenza del 28 febbraio 1956, e successivamente con altra sentenza, della quarta sezione, pronunciata in data 29 novembre 1971, nella quale è detto che « le cause che diminuiscono l'imputabilità (ed in particolare l'età minore o l'età superiore ai settanta anni) hanno la stessa influenza delle circostanze attenuanti per quanto concerne la determinazione della pena edittale, onde deve tener conto della diminuzione minima di pena che le stesse cause possono importare ». Ciò dimostra appunto che la norma contenuta nella lettera *b*) dell'articolo 1 è assolutamente pleonastica.

Per quanto riguarda poi le esclusioni previste dall'articolo 2, abbiamo già più volte fatto rilevare come siano presenti notevoli lacune. Anche se è pacifico che taluni reati di corruzione debbono essere esclusi dall'amnistia - e noi ci siamo sempre battuti per una moralizzazione in tal senso - avremmo desiderato e desidereremmo tuttora che le esclusioni in parola non fossero episodiche, bensì generalizzate, onde evitare che nel contesto dell'atto di clemenza si desse luogo a discriminazioni nei confronti di taluni reati, rispetto ad altri. Ci accorgiamo invece che nel testo licenziato dalla Commissione una siffatta distinzione opera in misura tale da non giustificare quell'afflato, quello spirito di moralizzazione di cui si è tanto parlato in questi ultimi tempi. Una più puntuale precisazione dei reati contro la pubblica amministrazione, da escludere dall'amnistia, costituisce quindi una delle richieste essenziali del nostro gruppo. Chiediamo altresì che si faccia riferimento anche al reato di falsa testimonianza sia pure con la precisazione che deve trattarsi di reato commesso da pubblico ufficiale in circostanze inerenti all'esercizio della

sua funzione. Chiediamo, anche, nell'ambito della pubblica moralizzazione, che si operi una estensione, relativa all'articolo 321, delle norme di cui al primo ed al terzo comma dell'articolo 353 del codice penale (relativo alla turbata libertà degli incanti), e allo stesso modo insistiamo perché venga inserita, tra le ipotesi di esclusione dell'amnistia, quella della falsa testimonianza, anche perché sono noti eventi recenti che lascerebbero la sensazione che l'inclusione della falsa testimonianza tra i reati amnistiati costituisca proprio un favore speciale nei confronti di personaggi che voi tutti conoscete, e che non vorrei che maliziosamente qualcuno fingesse di non conoscere.

Mi pare, quindi, che, sotto questo profilo, debbano essere tenute presenti queste richieste del nostro gruppo, il quale propone che al primo comma, lettera c), n. 1, dell'articolo 2, dopo le parole « norme edilizie », sia aggiunte le parole « quando si riferiscono ad unità immobiliari non monofamiliari e senza carattere di abituale dimora ovvero alla costruzione, alla ristrutturazione e all'ampliamento di un plu-riappartamento ».

Siamo, cioè, d'accordo a che venga multato l'abusivismo edilizio; ma, proprio perché ad esso si deve guardare con particolare obiettività e serenità, non possiamo confondere l'abusivismo dei grandi costruttori con quello della povera gente, che molte volte è stata allettata a costruire. Il collega Trantino sa delle battaglie che abbiamo condotto in una frazione di Catania, a San Giovanni Galermo, dove della povera gente si è costruita qualche casetta più che modesta, dopo essere stata invogliata a farlo dalle stesse autorità costituite, come ricorda il collega Trantino, al punto che durante le campagne elettorali venivano realizzati gli impianti per la fornitura della luce e dell'acqua, venivano costruite le strade e venivano promessi chissà quali ulteriori incentivi per una contropartita di squisito sapore elettorale. Cito la mia città, ma potrei parlare di Roma, dove siamo arrivati al *non plus ultra* del piccolo, del modesto abusivismo. Questo dimostra come una ipotesi di amnistia per

i casi meno gravi sia più che auspicabile, addirittura necessaria.

Un discorso analogo si può fare per quanto riguarda il porto abusivo di armi. Mi sembra da accettare la nostra proposta di prevedere al primo comma dell'articolo 2, lettera c), n. 3, dopo le parole « porto abusivo d'armi », che l'amnistia sia invece applicabile nelle ipotesi previste dall'articolo 5 della legge dell'ottobre 1967 per le ipotesi di detenzione o di omessa consegna. È il caso tipico di chi teneva in casa la sciabola del nonno o del bisnonno, garibaldino o addirittura reduce dalle campagne napoleoniche, come cimelio o ricordo di guerra, o la baionetta della penultima o dell'ultima guerra mondiale, e di colpo si è trovato coinvolto in gravi misure detentive e repressive, che non credo possano essere ignorate da questo provvedimento di clemenza.

Come si vede, le innovazioni da noi proposte all'articolo 2 mirano ad una migliore puntualizzazione, ad una qualificazione effettiva che, poiché si tratta di un provvedimento di clemenza, non può assolutamente essere disattesa dal Parlamento. Se il Parlamento si vuole attribuire tutto il carico del provvedimento, niente lasciando alla libera scelta del Presidente della Repubblica, allora deve farlo con maggior senso di responsabilità e di obiettività.

Un discorso analogo si può fare per quanto riguarda le norme sulla tutela delle acque dall'inquinamento, ove si tratti di ipotesi minori, per le quali si può benissimo applicare il provvedimento di clemenza, evitando di confondere atti di colossale inadempienza, di inquinamento atmosferico, con piccole involontarie manchevolezze di cui a volte qualche cittadino, senza volerlo, si sia reso colpevole.

Vorrei aggiungere qualche altra considerazione per quanto riguarda le vicende dei reati militari. In armonia con lo spirito con cui guardiamo a questo provvedimento — uno spirito pacificatorio — sarebbe opportuno non solo che venissero accolte tutte le proposte fatte dai nostri colleghi in Commissione, ma che si tenesse ancora più conto del fatto che una vera

pacificazione, partendo dal concetto che il servizio militare deve avere anche qualche collaterale implicazione di ordine politico, richiede che, così come ai militari colpevoli di piccole infrazioni penali si possa concedere l'amnistia, si eliminino reati di opinione che, veramente, contrastano non solo con le solenni dichiarazioni rese dal Presidente della Repubblica, ma con tutto ciò che sta alla base dell'attuale provvedimento di clemenza, quale, almeno, si spera dovrebbe essere il disegno di legge in esame.

Pertanto, penso che con queste puntualizzazioni relative all'articolo 2, la Camera potrebbe rendere il provvedimento più adatto alla sua natura oggettiva e più pertinente ai fini di una pacificazione generale.

Prima, però, di passare all'articolo 3, vorrei fare una breve notazione, per quanto riguarda l'articolo 81 del codice penale. Lì si commettono talune inesattezze che, se da un lato si possono anche giustificare con la « novella » recente in materia di continuazione del reato, vanno ad infrangersi, però, nei confronti di quella che è la stessa definizione del concetto di amnistia, per come è regolata dal vigente codice penale, che non mi pare abbia abrogato l'articolo 151. In materia di continuazione esiste una serie di sentenze della Cassazione, in cui si stabilisce che, in caso di reato continuato, per l'applicazione dell'amnistia si deve aver riguardo alle singole violazioni, lasciando, quindi, fuori quelle successive alla data fissata dal decreto: così, tutta questa ammennicolata legislativa potrebbe essere superata dalle vigenti disposizioni di legge.

Quanto all'articolo 3, cade acconcia qualche considerazione. Se, infatti, si può essere d'accordo su quello che è stabilito alla lettera *a*) — questo rientra nella tradizione, ed anche se il tentativo non fosse stato indicato, lo si sarebbe dovuto considerare ai fini della valutazione della pena edittale — non si può non rilevare che nelle disposizioni seguenti, e, in particolare alla lettera *b*) si entra in un certo qual contrasto proprio con la vigente disposizione di legge. Infatti, l'articolo 151

del codice penale stabilisce dei casi di esclusione precisi. Si legge che l'amnistia, in particolare, non viene applicata ai recidivi — nei casi previsti dal capoverso dell'articolo 99 — né ai delinquenti abituali, o professionali o per tendenza, salvo che il decreto disponga diversamente. A me pare che l'aver voluto innovare in questo comma, non solo per quanto riguarda i recidivi, ma, soprattutto, per quanto riguarda i delinquenti per tendenza, che non sono compresi in questa elencazione, significhi aprire una maglia pericolosa, per cui suona ancora più discriminatoria la prospettiva di negare il beneficio a chi, magari, sia imputato di un reato di opinione.

Mi riferisco alla legge Scelba o al caso, già richiamato da qualche collega in quest'aula, di qualche giovanotto che commette un reato del tutto involontariamente. Oggi i magistrati hanno anche delle prevenzioni politiche, per cui quando si finisce nelle mani di un magistrato di tendenze opposte a quelle dell'imputato si corre il rischio di subire qualche severa condanna. Non capisco perché si conceda il beneficio ai delinquenti per tendenza e recidivi, e non si voglia concedere il beneficio nei confronti di giovani, verso i quali non è stata trovata nessuna prova, nemmeno a livello di imputazione per altri soggetti passivi di reato. Non capisco perché si voglia creare una inclemenza nella clemenza, una discriminazione nell'atto di clemenza. Tutto questo non suona ad onore di chi si fa portatore di questa impostazione.

Vi è, poi, tutto il discorso delle aggravanti e delle attenuanti, che noi semplifichiamo in un nostro emendamento, la cui sostanza è la seguente: una volta che si sia tenuto conto di talune attenuanti, come previsto dall'articolo 62, n. 4, del codice penale, non si vede la ragione per cui non si debba tener conto di altre attenuanti. O non si procede nel gioco delle attenuanti o non si può ad un certo momento contemplare una ipotesi unilaterale di applicazione o di disapplicazione di attenuanti. La stessa cosa riguarda le aggravanti.

Per quanto riguarda le attenuanti, pensiamo che sia doveroso insistere nei motivi di particolare valore morale e sociale oltre che per l'articolo 62, n. 6, che concerne il cosiddetto ravvedimento operoso. Se si tiene conto dell'attenuante prevista dall'articolo 62, n. 4, che riguarda il valore tenue, non si vede perché non si debba contemplare l'articolo 62, n. 2, che concerne la cosiddetta provocazione, o lo articolo 62, n. 6, o l'articolo 61, n. 1, riguardante la circostanza di aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale.

Non capisco perché, in senso opposto, per quanto riguarda le aggravanti, oltre le ipotesi previste dall'articolo 61, n. 77, del codice penale (cioè il danno di rilevante gravità), dall'articolo 61, n. 9 (cioè l'aver commesso il fatto contro un pubblico ufficiale), non possano prevedersi altri casi più importanti, come l'aver agito per motivi abietti e futili o l'aver adoperato sevizie.

Stiamo attenti a questa inclusione del gioco delle attenuanti e delle aggravanti, anche in relazione al discorso più grave della valutazione delle attenuanti considerate in sé stesse. Sappiamo che rare volte nel capo di imputazione vengono contemplate delle attenuanti: vengono quasi sempre contemplate le aggravanti. Il che presuppone un giudizio di merito, che deve coinvolgere il giudice. In rapporto a tale valutazione, possono crearsi gravi sperequazioni, soprattutto se, come è doveroso una volta entrati in questo ingranaggio, devono scattare tutte le ipotesi di prevalenza o di equivalenza regolate dall'articolo 69, che finiscono con il dimostrare quanto sia delicata questa valutazione, che presuppone una indagine sul merito di notevole importanza; e soprattutto per quanto riguarda, appunto, queste circostanze attenuanti generiche che possono essere anche un atto unilaterale di benevolenza nei confronti di certe categorie e che contempleranno poi l'abbassamento di tutti quei limiti in virtù dei quali i reati che vengono momentaneamente considerati fuori dalla porta rientrano dalla finestra e determinano sperequazioni notevoli

nel campo giudiziario. Si intende che poi emerge che c'è un'esclusione nei confronti di un soggetto passivo, di per se stesso di ridotta punibilità perché minore, mentre poi un ladro di regime viene abbondantemente gratificato di questi benefici. È, quindi, tutto un gioco di correttivi e di puntualizzazioni che, a nostro avviso, deve essere fatto per evitare che si incorra in sperequazioni ed ingiustizie.

Per quanto riguarda, poi, le altre varie considerazioni, ne farò qualcuna brevissima riguardo alle condizioni soggettive per l'applicabilità dell'amnistia. Già abbiamo fatto il discorso relativo ai delinquenti abituali e professionali, quello relativo alla recidiva, quello della continuazione; vorremmo quindi chiarire il concetto che quanto più farraginose e ammennicolate sono queste norme tanto più ci si allontana dall'istituto, già previsto e regolato dal codice vigente, della amnistia. L'istituto dell'amnistia è regolato benissimo: bastava, come si è fatto tante volte e come questa volta, abbondando in tanti distinguo e in tante sottigliezze, non si è voluto fare, che si applicassero tutte le fattispecie previste dall'articolo 151 del codice penale: l'amnistia estingue il reato; nel concorso di più reati, l'amnistia si applica ai singoli reati; l'estinzione del reato è limitata ai reati commessi nel giorno precedente alla data di emanazione del decreto; l'amnistia può essere sottoposta a condizione od obbligo; l'amnistia non si applica ai recidivi, ai delinquenti abituali o professionali, e così via di seguito. Bastava adeguarsi alle disposizioni obiettive preesistenti e quindi non suscettibili di interpretazione maliziosa per potere evitare queste incongruenze, delle quali qualcuna di carattere anche lessicale? Mi consenta onorevole sottosegretario, lei che, oltre che cultore di diritto credo sia anche cultore della buona grammatica e della buona sintassi italiana: che senso ha dire, ad esempio, al numero quattro: « nella valutazione non si tiene conto delle condanne per reati militari di diserzione, di renitenza alla leva, eccetera, la cui consumazione si è verificata tra l'8 settembre 1943 e il 9 maggio 1945 »? Bisognava dire: « dei rea-

ti commessi» come era stato detto nel testo del Governo) « dall'8 settembre al 9 maggio»; non ha senso parlare di un inizio di consumazione « tra » e « tra »: è fare un torto alla grammatica e anche alla logica.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Allora il testo del Governo era migliore ?

TRANTINO. È la teoria del rimpianto: siamo andati sempre più indietro !

SANTAGATI. Era migliore, perché mi sembra più funzionale dal punto di vista grammaticale.

Comunque, passiamo all'articolo 5. Qui brevemente vorrei guardare ad un punto che è stato già preso in esame dal collega Franchi e che io condivido, cioè alla rinunciabilità dell'amnistia. Se il provvedimento è *ope legis* e, come tale, viene dato, a caval donato — come si dice — non si guarda in bocca; ma è chiaro che questa norma colpisce di più le persone per bene, le persone che non vogliono che neanche un sospetto possa aleggiare su di loro. Come fa un professionista, un uomo politico, un militare, un servitore dello Stato, una persona che ha insomma il senso dell'onore e del prestigio a dire che non rinuncia all'amnistia, quando questa amnistia è prevista dalla legge ? Ma allora ciò diventa quasi un'ombra al suo onore. Mentre, se questo quesito non gli viene proposto, in questo caso l'amnistia la deve accettare, e del resto l'amnistia dovrebbe essere uguale per tutti e valere *erga omnes*; e così verrebbe meno l'imbarazzo.

Ma lasciamo stare questo argomento di natura morale per trattarne uno di natura giuridica, che penso nessuno abbia accennato finora. Mi pare che si dimentichi una questione che io sostenni anche quando era ministro di grazia e giustizia l'onorevole Reale: cioè che esiste un articolo 152 del codice di procedura penale che mi sembra sia di una chiarezza cristallina. Il secondo comma dell'articolo 152 recita: « Quando risulta una causa di

estinzione del reato, ma già esistono prove le quali rendono evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non è preveduto dalla legge come reato, il giudice pronuncia in merito, prosciogliendo con la formula prescritta ». Da questo comma risulta evidente che la formula ampia è prevalente sull'amnistia; e faccio grazia agli onorevoli colleghi di tutte le sentenze della Corte di cassazione confortanti questo mio assunto. Basta quindi che esistano le condizioni per poter essere prosciolti con formula piena per superare la stessa amnistia; se invece non esiste una tale possibilità, la rinuncia all'amnistia può porre condizioni talmente discriminatorie che potrebbero anche essere pericolose per il destinatario.

BOZZI. Ma c'è in merito una sentenza della Corte costituzionale.

SANTAGATI. Sì, però il collega Franchi ha già chiarito — non voglio ripetere cose già dette — che la sentenza della Corte costituzionale non è perentoria. Essa dice che in effetti è possibile, ma non necessario, che ci sia l'eventuale prospettiva della rinuncia. Ma ciò, ripeto, viene posto in forma dubitativa, non in formula tassativa: *sic volo, sic iubeo*.

L'articolo 6 lo tratterò brevemente, perché mi sembra che in linea di massima tutte le considerazioni che ho già fatto per l'amnistia valgano anche per l'indulto. Sappiamo che esiste nel codice penale un articolo specifico, l'articolo 174, che regola l'indulto; sarebbe quindi opportuno avere questo articolo come punto di riferimento per tutta la tematica relativa all'indulto che, come sappiamo, non esplica gli stessi effetti dell'amnistia, in quanto non opera sul reato, ma soltanto sulla pena ed, infatti, « condona in tutto o in parte — come recita l'articolo — la pena inflitta o la commuta in un'altra specie di pena stabilita dalla legge. Non estingue le pene accessorie, salvo che il decreto disponga diversamente, e neppure gli altri effetti penali della condanna. Nel concorso di più reati, l'indulto si applica

una sola volta...». Quest'ultima affermazione potrebbe consentire di superare immediatamente tutti gli ostacoli che vengono invece a crearsi con le previsioni specifiche dei successivi articoli che riguardano le varie ipotesi di esclusione dall'indulto; e su queste ci fermeremo in seguito in relazione a due temi specifici, quello dell'articolo 81 e quello sul reato più grave o meno grave. Si tratta di tutta una serie di problemi che — ripeto — potrebbero essere superati grazie all'articolo 174 del codice penale, che dà le direttive obiettive e preesistenti, e quindi di massima accettabilissime, rispetto alle norme che si vogliono introdurre in maniera piuttosto farraginosa con questo provvedimento.

I due argomenti sui quali desidero soffermarmi riguardano la ricostituzione del disciolto partito fascista e l'ordinamento costituzionale della provincia di Bolzano. Per quanto riguarda la riorganizzazione del disciolto partito fascista, valgono quelle considerazioni che sono ampiamente emesse in questo dibattito, non solo tramite gli oratori del nostro gruppo, ma anche — e questo ci conforta e ci consola — tramite quelli di autorevoli esponenti di altri gruppi politici. Cioè, non si capisce perché in un provvedimento di clemenza e di pacificazione si voglia inserire una nota discriminatoria e persecutoria. Questo non dona molto al nitore del provvedimento, ma lo frustra e lo rende ingiusto: ci mette nelle condizioni morali, prima che giuridiche, di pensare che si tratti di un provvedimento di parte, che irride alla impostazione e alla tematica storica. Se pensiamo all'amnistia del 1946, quando si volle incidere soprattutto sui reati di opinione e di squisita natura politica, pensiamo anche che si era all'indomani di una dolorosissima guerra civile, che aveva coinvolto l'Italia dall'uno all'altro polo. Oggi non si capisce come, a trent'anni dalla nascita della Repubblica, a pochi giorni dalle solenni enunciazioni rese in quest'aula dal Presidente della Repubblica circa la pacificazione nazionale, si voglia insistere con questo atto. Esso suona quasi come irrisorio e come una beffa, più che nei confronti dei destina-

ri (che mi auguro riescano a dimostrare la loro innocenza indipendentemente dal provvedimento di clemenza), nei confronti del Capo dello Stato, al quale sembra si voglia irridere e al quale sembra si voglia contrapporre un messaggio di persecuzione. Quindi, questa norma va del tutto abolita: non per grosse implicazioni (che penso non avrà) sul piano pratico, quanto per una questione di principio, che spesso vale più di molte questioni pratiche. Soprattutto, si esclude dal provvedimento di clemenza chi è perseguito per una norma repressiva dei reati di opinione, mentre reati gravissimi, quale l'omicidio, sono condonabili: veramente siamo al *non plus ultra* dell'ingiustizia!

Per quanto riguarda i fatti compiuti nella provincia di Bolzano, direi che questo è il rovescio della medaglia. Il provvedimento dice: «Le esclusioni previste dal comma precedente non operano nei confronti dei reati rivolti a modificare l'ordinamento istituzionale della provincia di Bolzano, commessi fino a tutto il dicembre 1967». Allora, a coloro i quali sono gli eversori ed i sovvertitori dello Stato per eccellenza, poiché attentavano alla sua unità (questa era l'imputazione nei confronti dei rivoltosi di quella provincia), si concede il provvedimento di clemenza, mentre a coloro i quali — teoricamente — dovrebbero essere responsabili della ricostituzione di un presunto partito fascista si negherebbe il beneficio. Questa contrapposizione, questa storia dei due pesi e delle due misure non fa onore a questo provvedimento.

In queste norme vi sono anche delle «perle giapponesi» che non elencherò tutte per non infastidire l'Assemblea. Ne vorrei indicare soltanto una, emblematica della maniera con cui si è predisposto questo strumento.

Nel testo predisposto dalla Commissione, ad esempio nel secondo comma dell'articolo 6, si dice: «L'indulto non può essere superiore ad un anno per la reclusione, a un milione di lire per la multa» (si ha, cioè, il «semindulto»: anziché due anni, si fa un anno e, anziché due milioni, si fa un milione), «per i reati

previsti dagli articoli 625, nn. 1 e 4, e 628, primo e secondo comma del codice penale ». Ciò lascerebbe intendere che la ipotesi aggravata del terzo comma verrebbe invece a beneficiare del primo comma. Vale a dire che, per i reati meno gravi, si commina la pena ridotta; per le ipotesi più gravi del 628 e del 629 si darebbe la pena più grave. Stiamo attenti, perché questo creerebbe un'altra causa di assoluta ingiustizia, sia per quanto riguarda l'ipotesi aggravata dell'articolo 628, sia dell'articolo 629.

Quindi, rilevando come questo provvedimento non si possa considerare accettabile nella sua attuale configurazione ed augurandoci che si possa ottenere un suo miglioramento, mi avvio alla conclusione ricordando che l'istituto dell'amnistia è diventato veramente fatiscante ed anche obsoleto ma, con un po' di buona volontà, con un po' di arte e non di artifici, se ci ispiriamo al desiderio che, in una società in evoluzione o involuzione e comunque tumultuosa dopo gli avvenimenti eccezionali che dal 16 marzo ad oggi hanno coinvolto in ogni senso l'intera nazione in maniera stravolgente e sconvolgente, venga ora gettata la piccola pietra sulla quale ricostruire con serenità la unione nazionale, facciamo allora un provvedimento serio, non discriminatorio: un provvedimento pacificatorio, tale da consentire a tutti gli italiani di non sospettare che questa amnistia sia stata fatta per far uscire dalle carceri chi non vi può stare, e per non farvi entrare chi non vi troverebbe posto per mancanza di celle adatte, e di non sospettare nemmeno che questa amnistia sia stata fatta per i grandi speculatori, sia pure attraverso forme surrettizie di esclusione o reinclusione.

Se da un lato il provvedimento consente a chi ha compiuto qualche delitto di sentirsi finalmente aiutato dalla clemenza delle autorità costituite, esso non deve tuttavia porre un solco ulteriore di odio, di disunione e di disaffezione fra tutti gli italiani (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale*).

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

MENICACCI. Signor Presidente, signori deputati, onorevole rappresentante del Governo, con piacere personalmente ho appreso che la vicenda dell'amnistia si è finalmente sbloccata.

L'onorevole ministro saprà che ho presentato una proposta di legge, intitolata: « Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto » già dal 24 febbraio 1978. Non presumo che l'onorevole ministro abbia avuto la volontà, il desiderio o il tempo per leggere questa proposta che necessariamente ha segnato il passo per oltre cinque mesi, da quando l'affidai alla considerazione del Parlamento. Ho potuto compiacermi di questa iniziativa perché nella relazione al disegno di legge governativo e nello stesso articolato almeno per l'80 per cento ho sentito riecheggiare tale mia proposta e le motivazioni che la accompagnavano. Ciò dimostra che mi fu facile individuare fin dall'inizio le ragioni obiettive che il Governo pone oggi, con mesi di ritardo, a base della sua proposta. La mia proposta di legge non è stata frutto di elaborazione personale, ma è derivata da sintesi ordinata di una serie di anticipazioni apparse almeno un anno prima sulla stampa, quale conseguenza di un dibattito avviato da tempo (come sa l'onorevole sottosegretario) tra le forze politiche, da parte della magistratura, dell'ordine forense e di studiosi del diritto, non escluso nemmeno il mondo accademico. Mi fu facile constatare che la situazione stava diventando insostenibile e che il Parlamento non poteva ignorare un problema che, da più di un anno, il Governo sosteneva di voler affrontare e risolvere, indulgendo invece ad un attendismo che da un lato ignorava la crescita della crisi nell'amministrazione della giustizia e dall'altro illudeva e quindi esasperava i destinatari del provvedimento di clemenza.

Non posso non compiacermi, dunque, dell'iniziativa; e lo dico rilevando che la linea di tendenza fra i due testi, quello mio e quello governativo, è identica, salvo

innovazioni che suscitano le più profonde riserve. Proprio in ordine a queste innovazioni, intendo fare alcune puntualizzazioni che per ragioni di brevità, se la Presidenza me lo consente, affiderò agli stenografi per accelerare le conclusioni di questo dibattito.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Menicacci.

MENICACCI. L'amnistia ha la funzione, come è scritto nella relazione al disegno di legge governativo, « di escludere la risposta punitiva detentiva, oggi ancora la più frequente, per quei fatti rispetto ai quali essa appare inutilmente afflittiva e qualche volta controproducente. Entrambi i provvedimenti, dunque, si collocano nella linea di quella riforma che tende a depenalizzare alcuni reati minori (per smaltire l'arretrato degli uffici giudiziari e contribuire al decongestionamento delle carceri) in favore di detenuti condannati per delitti comuni e non particolarmente gravi. Ed è una linea di tendenza che lei, signor ministro, aveva da tempo tracciato. È questa la ragione per la quale sento il dovere di dare atto all'onorevole ministro di particolare sensibilità e avvedutezza.

Il senatore Bonifacio è stato spesso nell'occhio del ciclone. Non me ne vorrà, se ricordo in questa occasione che qualche mese fa si sviluppò una forte polemica nei suoi confronti, in quanto ministro di grazia e giustizia, come pure contro il ministro dell'interno, per le responsabilità connesse alla crisi determinata in Italia dal terrorismo: quasi che la sconfitta dello Stato da parte del terrorismo nella guerra guerreggiata che ha scatenato e che continua senza soluzione di continuità forse addebitabile all'inerzia di entrambi questi due dicasteri!

Il ministro dell'interno è cambiato e ricordiamo tutti la polemica che ha investito la persona dell'onorevole Cossiga. Lei, senatore Bonifacio, è rimasto al suo posto, al vertice del Ministero della giustizia. Si tratta indubbiamente di una posizione di prima linea, non facilmente di-

fendibile. E in questa posizione scomoda ella sta assumendo iniziative che i più sono indotti a condividere. A lei si deve, intanto, l'avvio formale di questa complessa pratica dell'amnistia, cui — lo sappiamo — aveva pensato da tempo!

Al punto in cui si trovano le cose non c'era posto per altra soluzione se non quella prescelta dal disegno di legge di delega. So bene che sono in molti a tuonare contro un provvedimento di clemenza. Io sono tra quelli i quali ritengono che in particolari circostanze specifiche sia utile fare meditatamente ricorso alla amnistia e all'indulto, tanto più che la nostra Costituzione prevede esplicitamente questi due istituti. Ed oggi sono dell'idea che sia avvenuta la maturazione delle circostanze storiche che legittimano l'emanazione di questo provvedimento.

Ritengo poi che ella abbia preso l'iniziativa di questo disegno di legge nella convinzione che fossimo giunti all'ultima spiaggia delle attese e che un tema come quello dell'amnistia e dell'indulto — quando si è davanti alle predette particolari circostanze storiche — non potesse essere trascinato alle calende greche. Con la stessa franchezza, però, devo manifestarle, senatore Bonifacio, alcune riserve di metodo e di sostanza: e non sono certo di poco conto!

Innanzitutto, non sono d'accordo circa il modo in cui è stata condotta la vicenda sino ad oggi ed anche per i tempi non brevi che essa ancora richiede: si tratta di un modo di fare che non può essere qualificato come un esempio di buon governo.

Sono dell'avviso che la concessione dell'amnistia esiga un estremo riserbo. Una amnistia si può concedere o non concedere, si può richiedere o rifiutare, si può non richiedere e tuttavia elargirla; in ogni caso, non la si deve preannunciare e poi aspettare come se niente fosse.

Le domando, signor ministro, da quanto tempo si parli in Italia di amnistia. Ricordo che l'onorevole Piccoli la invocò — la sua, credo, fu una iniziativa personale — addirittura nel corso di un dibattito sulla fiducia al precedente Governo. Da al-

lora sono state fatte infinite promesse, sono seguite assicurazioni quasi senza soluzione di continuità; e se ne è parlato tanto che l'amnistia questa volta non è un atto sovrano di clemenza, ma un quasi-obbligo per il Governo e un quasi-diritto per i potenziali beneficiari, cioè per i condannati o per coloro che sono in attesa di un processo penale.

Devo dare atto poi all'onorevole ministro, che è stato il più riservato su questo punto, forse perché era il meno convinto dell'opportunità della amnistia promessa da altri; ma ricordo benissimo tante e tali assicurazioni ufficiali cui sono seguite aspettative che hanno già cominciato a produrre — specie in varie carceri italiane — gravi conseguenze.

Siamo tutti consapevoli che le carceri sono superaffollate. Abbiamo case di detenzione — si dice — per 27 mila detenuti, mentre la popolazione nelle prigioni italiane è di circa 36 mila unità. Sappiamo anche che il sovraffollamento genera caos, tensione e l'estate acuisce tutti i malesseri. Esiste dunque un problema di ordine pubblico nelle prigioni, che non può non preoccupare anche noi. Ma guai a suscitare speranze che poi vengono frustrate: nulla è più dirompente!

Non solo, ma l'attesa di una amnistia ha effetti malefici su tutto il funzionamento della giustizia. Chi ha pratica forense sa che essa è un incentivo a delinquere: si è indotti a commettere più facilmente quei reati che si spera possano rientrare nel previsto e preannunziato atto di indulgenza.

E che dire dei magistrati? Conosco pretori e giudici di tribunale assediati da una moltitudine di processi arretrati (si parla di una cifra globale di 2 milioni), che tendono a ritardare i procedimenti per i delitti dei quali si preannunzia l'amnistia o l'indulto.

So anche che taluni magistrati non rinviavano e vanno avanti con lo scrupolo usuale; ma ci pensano gli imputati a sottrarsi al giudizio ricorrendo a tutti i mezzi, leciti e anche illeciti. L'esercizio costante della professione forense mi dà modo di accertare che mai, come in questo

periodo, gli imputati si sono fatti ricoverare in ospedale per giustificare il rinvio della udienza dibattimentale, contribuendo con queste iniziative a rendere più grave anche la crisi che investe il settore della sanità. Se l'amnistia fu promessa ufficialmente, la si doveva dare subito, non dopo una estenuante partita di *ping-pong* durata quasi due anni!

Io non sono qui — sia chiaro — a tessere l'elogio della amnistia. Scriveva giustamente un uomo di diritto giorni fa (ed io condivido le sue considerazioni): «Beati quei popoli che non conoscono questo istituto se non come ricordo di antiche liberalità di sovrani o come soggetto di storiche pacificazioni nazionali». Sappiamo bene che in Italia — e sono più di 30 le amnistie concesse negli ultimi 33 anni — essa è, purtroppo, un avvilito colpo di spugna per conseguire due risultati, che non hanno niente a che vedere con la clemenza e con la liberalità, e cioè, svuotare le carceri e sfoltire il lavoro dei magistrati.

Ma, se l'amnistia è un male (molti la definirebbero «il paradiso dei farabutti»), un male peggiore è l'amnistia promessa e poi rinviata, ripromessa poi temporeggiata e infine negoziata per le furbizie che sono le armi causate dalle spartizioni di potere e che, in quanto tali, noi di destra non possiamo condividere.

È stato qualificante per lei, signor ministro, che da tempo aveva preparato un organico progetto di amnistia, vedere cinque persone (i cosiddetti esperti dei partiti della maggioranza) chiudersi in una stanza, confutare le sue proposte, decidere i casi in base ai quali si può restituire la libertà personale — il sommo dei beni — a 6-7 mila cittadini e a questo o quel personaggio politico o comunque legato al mondo della politica per scandali o illegalità pregressa, da beneficiare o meno a seconda delle convenienze politiche? Questa idea del dosaggio, al chiuso e al di fuori del Parlamento, ripugna a qualsiasi persona che coltivi un minimo di spirito liberale. Sì, è vero, i cinque esperti rappresentano i partiti che sostengono il Governo e che esprimono gran parte della

volontà popolare. Ma come è possibile non rimanere nella inquietudine su quanto poteva scaturire da questa fase « segreta » delle trattative ?

Finché si tratta di decidere sulle assunzioni alla RAI e sulle nomine negli enti pubblici passi, anche se si tratta di una decisione non condivisibile e mortificante. Ma consentire ai partiti di contrastare anche l'esecuzione o la sospensione della pena — come ha saggiamente ricordato l'onorevole di Nardo nella sua egregia relazione di minoranza — ci pare assurdo, mostruoso.

Non nego che l'amnistia sia un fatto politico, ma esso deve restare sottratto alla pura logica di rappresentanza dei partiti, proprio perché comporta uno stravolgimento del principio della divisione dei poteri.

L'amnistia deve essere sempre un atto politicamente coerente. È questa la ragione per la quale lei, onorevole ministro, doveva evitare questa preventiva *combine* a tavolino irrigidendosi nel presentare il suo disegno di legge, che il Parlamento — il vero depositario del potere del popolo sovrano — aveva il diritto di valutare e semmai di modificare. Solo così si sarebbe evitato di dare l'impressione alla nazione che ci si fosse spartiti anche i detenuti da liberare, contrapponendo ai reclusi per reati cosiddetti comuni i reclusi per reati di tipo amministrativo, quasi che gli uni e gli altri facessero capo a gruppi politici diversi e quindi fossero bisognosi di protezione. In sostanza, l'accordo tra i partiti è apparso una soluzione di parte, che non può essere da noi avallata; anche perché, come direbbe il poeta, « il modo ancora m'offende » !

La nostra posizione su questo argomento è precisa e coerente, ne dà testimonianza la proposta di legge che abbiamo avuto l'onore di presentare. Come si modifica la legge penale per colpire più efficacemente e più rapidamente certi delitti giudicati oggi più allarmanti per la società (pensiamo al terrorismo, al sequestro di persona, alle evasioni fiscali: per altro il mio partito ha votato per il « no » nel referendum abrogativo della cosiddet-

ta legge Reale, che è l'unica legge-quadro contro il terrorismo), così è lecito concepire una amnistia che escluda alcuni reati giudicati socialmente più perniciosi. Anche un'amnistia, come una legge penale, può avere un effetto deterrente.

La difficoltà sta nel misurare il grado di pericolosità sociale dei reati da sottrarre alla clemenza: per esempio, si può, anzi si deve ritenere che una classe politica che aspiri a riconquistare un rapporto di credibilità con l'opinione pubblica giudichi opportuno escludere dall'amnistia coloro che hanno violato la legge da posizioni di pubblico potere.

Ma, per essere efficace, una simile esclusione non deve prestarsi all'equivoco. Nella mia proposta di legge ho tenuto conto di questo concetto in maniera rigida, non elastica, cioè automatica. Ho previsto cioè una serie di casi rigorosamente determinati. Il progetto del Governo non segue questo stesso criterio. Innanzitutto pecca di indeterminatezza, in quanto si indicano casi suscettibili di essere specificati meglio, come quelli in cui l'amnistia viene esclusa — lo ha rilevato in Commissione lo stesso relatore per la maggioranza, onorevole Felisetti — in materia urbanistica e di inquinamento. Tanto vale sopprimere, come il mio gruppo propone, tutto il relativo comma del disegno di legge governativo.

Ma vi è un altro ben più grave limite, nel disegno di legge, che solleva le nostre maggiori riserve, già espresse in Commissione da taluni colleghi del mio gruppo parlamentare e ribadite dal collega di Nardo nella sua relazione di minoranza. Si tratta dei casi per i quali si richiede la valutazione del magistrato sulla concessione dell'amnistia. Ciò è pericoloso perché non solo si presta a discriminazioni da magistrato a magistrato, ma crea un vero e proprio slittamento di poteri. Noi restiamo convinti che le esclusioni oggettive dall'amnistia non possano essere lasciate all'arbitrio del giudice.

Attenzione, onorevoli colleghi; non vi è uomo politico il quale non voglia che la nostra nazione diventi sempre più giu-

sta e morale. Ma, per essere sempre più giusta e morale, l'Italia rischia seriamente di diventare, proprio per la crescita della discrezionalità dei potenti, ingiusta e non morale: ne scriveva proprio ieri Beria d'Argentine sul *Corriere della Sera*. Quale la critica di questo magistrato? Per l'amnistia (e il condono) converrà ricordare che il dibattito di questi ultimi giorni non si è svolto sulla sua opportunità, sugli anni da condonare, sui reati da farsi rientrare, ma si è svolto soprattutto su chi ha commesso il reato. La corruzione dei politici è diversa dalla corruzione dell'impiegato delle poste; l'abusivismo edilizio di una famiglia disperata è diverso da quello di un grande costruttore e via dicendo, con una volontà di specificazione del reato persona per persona, al di là della previsione della legge, a dimostrazione della volontà di perseguire o favorire particolari categorie di persone.

Non mancano, certo, giustificazioni a questo modo di procedere; ma forse è sfuggito a molti che considerare i reati « non uguali per tutti » non è una bella prospettiva di democrazia, ed è tanto più pericoloso lasciare alla discrezionalità dei magistrati decidere se il *quantum* della corruzione, ad esempio, risulti o no di speciale tenuità (con relativo aumento di quel lavoro giudiziario che si voleva diminuire). Sarebbe stato meglio escludere dall'amnistia certi reati di grave allarme sociale e sperare, poi, nel buon uso della grazia per i casi più pietosi.

Orbene, io condivido questa critica e condivido altresì la proposta fatta dal giudice Beria d'Argentine: di escludere dall'amnistia certi reati, impedire o ridurre al massimo la discrezionalità dei magistrati, fare buon uso della grazia per usi particolari.

So bene, per altro, che l'onorevole ministro fa buon uso dell'istituto della grazia limitandolo a casi decisamente umani e pietosi, accertati a seguito di una istruttoria rigorosa, con un criterio di serietà indiscussa, al punto che, da quando egli è titolare del Ministero della giustizia, a Roma non c'è stato un solo episodio che

abbia suscitato perplessità o giustificata riserva.

Anche quando si è scritto che l'onorevole ministro aveva allo studio la concessione di grazie ad alcuni brigatisti rossi quale contropartita per assicurare vita e libertà all'onorevole Aldo Moro, puntuale e ferma è giunta la smentita del senatore Bonifacio; e noi crediamo alla sua parola. Un fatto è certo: casi vergognosi come quello che interessa l'assassino Morano, per il quale non esisteva neppure la pratica al Ministero di grazia e giustizia, non ci sono stati, sotto l'attuale gestione del dicastero della giustizia!

Per altro vengo a rilevare che nel progetto governativo di amnistia non era prevista la discrezionalità dei magistrati nel decidere il *quantum* di determinati reati per includerli e escluderli dal beneficio dell'amnistia. È stato il vertice dei cinque partiti ad introdurre questa *aberratio* che — ripeto — crea slittamento di poteri dal legislativo al giudiziario.

La crescente propensione alla discrezionalità dei potenti, siano essi padroni dei partiti, ministri insoddisfatti, giudici dalle manette facili, funzionari pubblici frustrati, determina l'incertezza. Non ci piace questa crescente discrezionalità, che non è solo del diritto nelle questioni di giustizia penale, ma nelle nomine negli enti pubblici, nella gestione dei servizi tributari, nell'uso dei mezzi di informazione, che dovrebbero essere di tutti, nel ricorso a meccanismi che non sono garantiti da nulla, e tanto meno dalle attuali strutture giudiziarie in crisi.

In democrazia le leggi sono fatte essenzialmente per limitare la discrezionalità dei potenti, non per essere strumento: guai a pensare alla legge, al diritto, alla giustizia non come valori autonomi, ma piuttosto come strumenti di consenso politico!

Ed è guardando alle potestà discrezionali insite nell'attuale progetto di amnistia che io sono indotto a ritenere che esse, come le altre di cui ho parlato, sono tutte da attribuire al desiderio di riscuotere consenso politico. Ma fare consenso utilizzando leggi, processi e conse-

guentemente manette porta ad un regime brutale, che non ha niente a che vedere con la democrazia; e facendo leggi, celebrando i processi, applicando manette a seconda che i « casi » piacciono o meno non si costituisce quello Stato più giusto e morale di cui si parla.

A noi sta bene che non beneficino delle leggi i cosiddetti « colletti bianchi », i registi della corruzione, i protagonisti più o meno nati dal malcostume nazionale. Ci interessa che i grandi scandali di regime non siano cancellati: *Lockheed*, ANAS, « traghetti d'oro », petroli, fondi neri. Spero che questi processi continuino il loro cammino nelle aule di giustizia, celermente! Soltanto alla fine dell'istruttoria e dei processi, i colpevoli una volta riconosciuti tali, potranno ottenere dalla giustizia uno « sconto ». Solo che lo « sconto » insito in questo progetto ci pare eccessivo: nella mia proposta prevedevo un indulto di 18 mesi: era già troppo. Sapevo che le intenzioni del Governo erano per un indulto di soli 12 mesi! Due anni di indulto sono troppi, specie per chi saprà, con l'abilità di avvocati famosi, ridurre all'osso le accuse, accumulando tutte le possibili attenuanti. Per la *Lockheed*, ad esempio, tutti gli imputati — e mi pare che l'istruttoria dibattimentale stia portando a risultati concreti di colpevolezza per qualcuno di loro — potranno contare su due anni di condono. La corruzione e la truffa aggravata ai danni dello Stato — i reati contestati agli imputati principali dello scandalo — sono esclusi dall'amnistia, ma non dall'indulto: come dire che gli imputati rischiano la condanna, ma la pena sarà per forza di cose virtuale, ovvero assai contenuta.

Lo stesso discorso vale per l'ANAS e per i petroli, per i fondi neri dell'Italcasse, per la SIR e per i « traghetti d'oro ». È forse pensando a questi casi che si è raddoppiata la misura dell'indulto rispetto al progetto iniziale. E i cinque esperti partiti della maggioranza non hanno avuto dubbi!

Si fanno anche i nomi dei personaggi più noti che beneficeranno del provvedimento di clemenza in modo diretto. Reato

estinto, cioè, per il dottor Guido Carli, presidente della Confindustria, per il processo aperto sulle vicende del Banco di Calabria (omissione di atti d'ufficio), per il generale Saverio Malizia, già consulente giuridico del Ministero della difesa e per il dottor Marcello Guida, già questore di Milano: entrambi già condannati per falsa testimonianza nel processo per la strage di piazza Fontana; per l'onorevole Mariano Rumor, il cui processo sempre per falsa testimonianza, è in istruttoria a Milano.

Vedremo se l'articolo 372 del codice penale sarà alla fine compreso o meno nell'elenco di cui all'articolo 2 del disegno di legge! Sappiamo che, accogliendo una precisa indiscrezione della Corte costituzionale, il disegno di legge prevede che l'amnistia sia rinunciabile. Vedremo se questi imputati di così rilevante richiamo, rinunciando all'amnistia, chiederanno di essere processati per dimostrare la loro innocenza. Ce lo auguriamo: solo che non ci crediamo!

Queste considerazioni ci inducono a ritenere ingiusta un'altra novità del nuovo disegno di legge rispetto alle proposte sulle quali si era precedentemente discusso, e cioè l'inserimento della falsa testimonianza tra i reati che possono beneficiare dell'amnistia.

Ed è ingiusta, per converso, l'esclusione della diffamazione a mezzo stampa, che pure appariva suscettibile di amnistia nel primo progetto ministeriale. I motivi della costante esclusione dalle possibili amnistie — tante! — fatte fino ad oggi in Italia dei reati di stampa non sono mai stati spiegati. Io pongo il problema. Evidentemente, secondo politici di potere, la categoria della stampa non merita clemenza. Meritano clemenza coloro che prendono o danno « bustarelle » nei corridoi ministeriali, ma non coloro che li denunciano sui giornali: un sistema non troppo ortodosso, ci sembra, di applicazione della giustizia.

Come pure è ingiusto che si faccia il processo per la fuga di Kappler a carico dell'ufficiale e dei due carabinieri accusati di disobbedienza e violata consegna, come

prevede il codice penale militare di pace. Si tratta di due reati che non destano allarme sociale; eppure sono stati esclusi dal provvedimento di clemenza, così come quello che attiene al tentativo di ricostituzione del partito nazionale fascista. Diciamo la verità: un reato che non credo sia giudicato più grave dalla coscienza popolare, anche perché non mi risultano condanne in corso di esecuzione.

Si è fatto apposta ad indulgere alla discrezionalità per includere la falsa testimonianza ed escludere determinati reati così da evitare l'automatismo nell'applicazione dell'amnistia, ad escludere la diffamazione a mezzo stampa e la violata consegna: da un lato per mostrare benevolenza a personaggi legati alle fortune del regime, e dall'altro per non consentire alcuna scappatoia agli eventuali critici del regime e particolarmente ai militari, colpevoli di che? Solo di una leggerezza! Ci rammarichiamo di questa discriminazione, anche perché le tante inchieste sulla fuga dell'ex colonnello delle SS hanno dimostrato che ben altri, semmai, erano i responsabili di quanto accadde al Celio più o meno esattamente un anno fa.

Con le induzioni cui ho accennato, con la notevole mole dell'indulto concesso, sono indotto ad una conclusione. Si è pensato a questo tipo di amnistia non solo e non tanto perché ci si preoccupi dell'idea delle migliaia di delinquenti che grazie al provvedimento torneranno in libertà, ma perché questa era, forse, l'unica occasione per risolvere annosi scandali. Abbiamo un'amnistia frutto di compromesso, senza un profilo tecnico rigoroso: esempio di un cattivo modo di legiferare, frutto di una disinvolta incoerenza, cagione di accresciuto caos processuale. Il decreto è atteso non soltanto a *Regina Coeli*, a San Vittore o all'Ucciardone o nelle carceri speciali da Fossombrone all'Asinara, da Turi a Fossano o a Cuneo (le cinque carceri speciali affidate all'ottima cura del generale Della Chiesa) ma anche in uffici autorevoli di Roma, di Milano e di qualche luogo fuori d'Italia dove si chiede da anni che

certi nodi vengano sciolti. Un esempio per tutti: lo scandalo dei petroli. Quando qui in Parlamento sebrava avviato ad una tranquilla sepoltura sotto una coltre di sabbia, è stato riaperto in sede giudiziaria per l'inchiesta sull'Italcasse: la questione preoccupa!

Sono stati inclusi, o no, nel provvedimento — ci si chiedeva da tempo — l'articolo 314, cioè il peculato, e gli articoli 323, 324, 328, 330, 331, 333 nei quali sono raggruppati i « delitti contro la pubblica amministrazione »? Come negare che da mesi su questo tema la tensione è fortissima? O si concedeva l'amnistia — si è detto in giro — o ci riserviamo di accusare di concussione i ministri coinvolti nei vari scandali petroliferi. E che dire della richiesta che ci si riservava di fare per riaprire l'indagine su questo scandalo anche a carico di Giulio Andreotti, prosciolti dall'Inquirente all'inizio dell'istruttoria?

Insomma, dopo l'attendismo dell'ultimo anno, si è spinto il Governo a fare presto. Ci si dice che anche il Capo dello Stato, al quale costituzionalmente compete di definire il provvedimento, avrebbe richiesto al Presidente del Consiglio di affrettare i tempi. La scusa? È presto trovata: le notizie in arrivo dalle carceri erano tutt'altro che buone.

Si è detto e ridetto che i detenuti, ormai certi dell'amnistia reiteratamente promessa, non intendevano rassegnarsi ad aspettare l'autunno per vedersi spalancare i cancelli dei reclusori. La rabbia covava nelle celle, nel momento stesso in cui le Brigate Rosse, secondo il programma enunciato alla conclusione del processo di Torino, si apprestavano a concentrare nelle carceri il loro massimo sforzo. Facesse presto, dunque, il Governo per dar modo a Camera e Senato di varare la legge prima delle vacanze estive!

Ed ecco esplodere la campagna di stampa — a mio parere capziosamente sollecitata: « Il Governo ha fretta: solo l'amnistia può impedire nuove rivolte nelle carceri ». È uno dei titoli apparsi sulla stampa una decina di giorni fa. La

prova di questa minaccia? È nel rapporto, lungo — si dice — e documentato presentato al Presidente del Consiglio dei ministri da lei, senatore Bonifacio. Lei avrebbe scritto che l'episodio di Salerno era soltanto un campanello d'allarme, l'ultimo « avvertimento » prima di un ammutinamento su larga scala, per cui il varo del provvedimento di amnistia rappresenterebbe l'unico modo per « tamponare la situazione ».

Perché l'onorevole ministro non ha dato cognizione al Parlamento di questo rapporto? È in grado di provvedervi in sede di replica? Ci interessa conoscere il contenuto di questo allarmante documento. O esso è solamente strumentale?

So bene che la crisi di Governo prima, l'uccisione dell'onorevole Moro poi, ed infine la crisi al vertice della Repubblica per le dimissioni del senatore Leone hanno ritardato la soluzione del problema. Ma di esso si parlava da quasi due anni e questi eventi preclusivi che ho ricordato datano tutti al marzo 1978. Come mai si è inteso riproporre questo problema in termini concreti solo in questa ultima settimana, e cioè alla vigilia della sospensione dei lavori parlamentari quasi a voler fare in fretta? Si è voluto forse accorciare il cammino dell'amnistia che — lo sappiamo per esperienza — non è mai facile? Questa fretta manifestata dal Governo all'improvviso ci induce al sospetto. Non ci rinfranca.

Anche lei, onorevole ministro, ha avuto tanta reticenza, una vera e propria ritrosia per la concessione dell'amnistia alla quale preferiva — ed a ragione — pene alternative, la depenalizzazione di alcuni reati e certe modifiche alle norme penali. Oggi anche lei ha manifestato fretta. Era molto riservato, pessimista. Oggi, appare ottimista.

Perché, dopo tutto il tempo trascorso da quando si prese a promuoverla — in una situazione che appariva tanto grave e sempre più pericolosa — ci si è indotti solo ora a varare l'amnistia? Perché — come lei aveva promesso — non si è più inteso collegare questo provvedimento di clemenza alla depenalizzazione e alle pene

alternative in cui lei, onorevole ministro fermamente credeva? Se si fosse assicurato questo collegamento, questa contestualità si sarebbe mantenuta con un minimo di razionalità, mentre invece nel caso presente fa difetto.

Ecco, dunque, molte ragioni di riserva sui contenuti della legge. Il nostro può e vuole essere un atteggiamento di responsabilità. Non facciamo l'ostruzionismo diretto a bloccare ulteriormente la concessione del beneficio, perché altri danni si aggiungerebbero a quelli già recati. Pensiamo alle schiere di emarginati o di occasionali autori di reati minori cui è stata fatta balenare da tempo l'idea di una probabile scarcerazione o, se ancora liberi, di una probabile non carcerazione.

Nasce soprattutto da questa finalità, di ordine più umano che tecnico, la giustificazione di alcuni elementi (non di tutti, dunque) introdotti nel progetto, senza dubbio più restrittivo di quanto non fosse stato l'ultimo provvedimento di clemenza che risale al 1970.

Ponendoci però su tale linea, auspichiamo che il Governo accetti qualche aggiustamento migliorativo di indubbia rilevanza. Soprattutto uno ci sta a cuore: l'aver fissato come ultimo termine utile per fruire dei benefici la data del 31 dicembre 1977, anche se corrisponde puntualmente all'iniziale disegno governativo, si traduce oggi in implicita denuncia di un ritardo fattosi via via smisurato. Chiedo al Parlamento di spostare in avanti questa data: almeno al 31 maggio 1978!

Si pensi ai molti detenuti che hanno appena finito di scontare lievi pene per reati di scarsa gravità: se l'amnistia o l'indulto avessero potuto essere predisposti dal Governo il 10 gennaio 1978, secondo quelli che erano gli intendimenti del ministro di grazia e giustizia, non pochi di quei detenuti non sarebbero neppure entrati in carcere o ne sarebbero usciti assai prima.

Il Governo ha atteso altri sei mesi. Orbene, spostati di altrettanti mesi la data utile per fruire dei benefici. Se si vuole che la data abbia un rilievo oggettivo hanno ragione quanti propongono che

coincida con l'elezione dell'onorevole Perini alla Presidenza della Repubblica. Una data intermedia non ha senso perché, ripeto, non ha rilievo oggettivo. Chiediamo questo mentre ci opponiamo ad una amnistia troppo generosa e quindi siamo contrari al tentativo di alzare il tetto a 5 anni, andando oltre la competenza preterile!

Il capitolo, troppo a lungo aperto, va impellentemente chiuso. Sono in gioco, da un lato, il senso di responsabilità, e dall'altro, la credibilità del mondo politico. Dobbiamo guardare con fiducia alla moltitudine degli imputati comuni, i detenuti per noi senza nome, che hanno cominciato a fare il conto alla rovescia in attesa della libertà.

Da lei, onorevole ministro, mi attendo una parola indirizzata ai giudici, molti dei quali — mi creda — guardano con una certa diffidenza al provvedimento e sostengono che in molti casi il loro lavoro finirà per aumentare. Una parola va diretta anche agli avvocati perché non complichino la già difficile situazione. Molti di loro, lo so, già accarezzano l'idea di chiamare in causa la Corte costituzionale sostenendo che la legge determina inammissibili disparità di trattamento.

Essenziale è fare presto. Sappiamo tutti che ad estinguere le pene, oltre alle ricorrenti amnistie, c'è anche la prescrizione. Perciò è importante accelerare i tempi. L'amnistia è almeno una scelta, sia pure imposta dalla necessità. La prescrizione è, invece, per la giustizia, una sconfitta senza attenuanti e perciò più iniqua.

Un'ultima considerazione mi sta a cuore. Sappiamo tutti che il primo scopo dell'amnistia è quello di reinserire il delinquente nella società. Mi domando: che lavoro si vuole che trovino gli ex detenuti se attualmente sono un milione e mezzo e oltre le persone perbene disoccupate?

Non vorrei che di fronte a questa situazione di crisi la stragrande maggioranza degli amnistiati tornasse alle vecchie abitudini; anche perché per la magistratura e per le forze dell'ordine ciò significherebbe un pesante aumento di lavoro.

Occorre pianificare la massa delle forze dell'ordine e della polizia giudiziaria, sul piano operativo, per prevenire nuovi crimini, magari operando un certo controllo sugli ex detenuti.

Si deve trattare di un controllo fatto con discrezione, con tatto, per evitare di urtare la loro suscettibilità, che, lo sappiamo, è molto accentuata.

E in più, se è vero che le carceri sono stracolme, se è vero che i ladruncoli colti sul fatto vanno poi denunciati a piede libero perché nelle carceri non c'è più posto, lo Stato, anziché mettere fuori i delinquenti, acceleri i tempi di costruzione delle nuove case penali.

Le amnistie servono a poco. Lo dico perché son convinto che soprattutto per le forze di polizia questa estate sarà molto faticosa e molto brutta sarà per tutti i cittadini onesti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Scovacicchi. Ne ha facoltà.

SCOVACRICCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il gruppo socialista democratico condivide il contenuto e le finalità del disegno di legge al nostro esame, che prevede delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto, pur con le giuste riserve espresse dall'onorevole Reggiani nel suo intervento. Come partito della maggioranza abbiamo contribuito alla elaborazione dello schema in base al quale il Governo ha redatto il testo che in qualche modo compendia le istanze delle diverse componenti politiche, ma, avendo ieri rappresentato il collega Reggiani la posizione del nostro gruppo sul disegno di legge n. 2343, nel testo sottoposto all'esame dell'Assemblea dalla IV Commissione, ed egregiamente illustrato dal relatore onorevole Felisetti, non affronterò volutamente la tematica generale del provvedimento, ma svolgerò un argomento che, se ho ben seguito la discussione, nessun altro collega ha toccato.

Ora, che questo provvedimento sia, come ha detto l'onorevole Reggiani, una avvilente misura di emergenza diretta a de-

congestionare carceri e tribunali; che per la disastrosa situazione della giustizia italiana si siano dovute concedere 27 amnistie in 30 anni e che la criminalità sia rimasta impunita nella misura di quattro quinti, è un fenomeno di tale gravità che, oserei dire, toglie persino significato e valore morale alla pur necessaria ed indilazionabile concessione, che un tempo — in verità — si riguardava sotto ben altro profilo e che tuttora negli Stati civili mantiene le sue autentiche identità ed ispirazioni.

Mi scusi questa spontanea digressione, che discende da una grave preoccupazione di fondo della quale siamo tutti intimamente partecipi e che dovremo rimuovere qui e nel paese risolvendo legislativamente i grandi problemi insoluti dell'amministrazione e delle strutture giudiziarie, dell'ordinamento penale e dello stesso ordine pubblico. Le amnistie non possono essere certamente la panacea di tutti questi malanni.

Ma torno all'argomento. Questo disegno di legge, poiché tratta di amnistia e di indulto, ha preso in esame soltanto le situazioni giuridiche aventi rilevanza nel campo del diritto penale, non quelle attinenti al diritto amministrativo e civile.

Ricordo che in passato, in conseguenza della concessione di amnistia e indulto, il Governo, con provvedimenti di carattere amministrativo, ha emanato norme per lo annullamento di sanzioni di carattere civile ed amministrativo. Ha cioè condonato tutte le punizioni inflitte al personale civile e militare dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato e delle amministrazioni pubbliche.

FELISETTI LUIGI DINO, *Relatore per la maggioranza*. Di carattere disciplinare.

SCOVACRICCHI. Anche di carattere disciplinare. Inoltre gli organi deliberanti degli enti e istituti di diritto pubblico facultizzati dalle loro leggi istitutive ad irrogare sanzioni pecuniarie di natura civile, hanno consentito, sempre ispirandosi al provvedimento di clemenza del Capo dello Stato, il condono parziale o totale

della sanzione civile, a condizione che la persona fisica o giuridica incorsa nella sanzione medesima ne sanasse la pendenza. Mi riferisco, nella fattispecie, agli enti gestori delle assicurazioni generali obbligatorie che, per legge, possono applicare una sanzione civile in danno di quelle ditte che versano tardivamente i contributi assicurativi e previdenziali.

Oggi, il fenomeno della morosità del versamento di detti contributi è il più delle volte dovuto a cause di forza maggiore. Si badi bene che ho parlato di morosità, non di evasione contributiva: di infrazione, non di reato. L'evasore compie un atto doloso e causa un danno alla comunità e al lavoratore; il moroso, invece, spesso non paga i contributi pur inviando agli enti assicuratori le regolari denunce del proprio debito contributivo, per assolvere prioritariamente con i mezzi finanziari di cui dispone all'obbligazione del pagamento della mercede ai propri dipendenti.

Ora, se si è avvertita la necessità di delegare il Presidente della Repubblica ad emanare atti di clemenza in favore di chi ha infranto norme di diritto penale, non vedo perché non ci si debba far carico di delegare il Presidente stesso o il Governo ad emanare un provvedimento che contempli la revoca e/o l'annullamento di tutte le sanzioni amministrative inflitte ai dipendenti pubblici e a quelli statali ed interessi gli organi deliberanti degli enti gestori delle assicurazioni generali obbligatorie a disporre, nei confronti delle aziende morose che denuncino spontaneamente il proprio debito contributivo entro una certa data, che potrebbe essere quella del 31 dicembre 1978, la riduzione della sanzione civile normalmente irrogata ad un importo pari all'ammontare degli interessi al tasso annuo del 7 per cento.

Un simile provvedimento, oltre a rappresentare un logico atto di comprensione (per non dire di giustizia, se lo consideriamo nel generale contesto di questa discussione), verso coloro che infrangono solo norme di carattere civile e amministrativo, consentirebbe agli enti previden-

ziali di incamerare subito somme che potrebbero riscuotere a tempi lunghi e darebbe alle aziende morose la possibilità di sanare senza eccessivi aggravii la propria esposizione debitoria. La concessione, in ultima analisi, sortirebbe un benefico effetto per la ripresa produttiva di non poche piccole e medie aziende che operano efficacemente ma non senza difficoltà nel nostro paese.

Signor rappresentante del Governo, spero di avere, sia pure sommariamente, illustrato le motivazioni che hanno ispirato questo mio intervento e confido che nella sua replica ella dia una risposta soddisfacente, della quale la ringrazio fin d'ora. Diversamente, ci faremo carico di presentare un ordine del giorno che impegni il Governo ad emanare il provvedimento di clemenza invocato, che risponde, a nostro avviso, a criteri ed esigenze non soltanto analogici, ma di oggettiva pertinenza.

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

BOZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, vorrei inizialmente prospettare alcuni rilievi di correttezza costituzionale: e dico di correttezza e non di legittimità costituzionale, anche se si tratta di una correttezza che è, secondo me, ai confini con la legittimità.

Il primo riguarda l'interpretazione dell'articolo 79 della Costituzione, problema che è stato già sollevato da altri colleghi; ritengo però opportuno insistervi per una questione di principio. L'articolo 79 della Costituzione impone che il provvedimento di amnistia sia adottato dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere, che è cosa assai diversa dalla delega ordinaria prevista dall'articolo 76 della stessa Carta costituzionale. Qui infatti ci troviamo di fronte a un obbligo di delega, mentre nell'articolo 76 la delega è una scelta del Parlamento. Secondo la mia personale interpretazione, l'articolo 79 prevede una concorrenza normativa ripartita fra le Camere e il Pre-

sidente della Repubblica: dico il Presidente della Repubblica dal punto di vista formale, per quanto la imputazione sostanziale del provvedimento vada al Governo.

Viceversa, in questo disegno di legge (che la Commissione ha largamente emendato e che l'aula probabilmente emenderà ancora), noi vediamo che tutto il campo normativo è occupato: non vi è alcuna area in bianco, la normazione è puntualmente precisa, fin nei dettagli. In altre parole, quella che io ho definito una concorrenza di competenze qui non esiste più: vi è — consentitemi una parola forte — un'usurpazione, da parte del Parlamento, di un'area normativa che secondo me dovrebbe essere riservata al Presidente della Repubblica. Ed è un brutto modo di avviare i rapporti tra Parlamento e Presidente della Repubblica.

So bene che esiste una sentenza della Corte costituzionale che ha risolto questo problema; ed è perciò che io non l'ho posto in termini di legittimità ma di correttezza costituzionale. La sentenza della Corte — dovuta ad un illustre giurista — afferma che l'articolo 79 della Costituzione (quello sul quale mi sono soffermato) non enuncia né implica l'esclusione della possibilità che la legge di delegazione disciplini essa stessa, con assoluta puntualità, il contenuto che il provvedimento di clemenza dovrà adottare. Però è anche vero che nella stessa sentenza, nella parte che precede questa affermazione, si dice che questa ripartizione di competenza fu un'esigenza di tecnicismo e di tempestività. Ispirata da tale esigenza, l'Assemblea si propose di incoraggiare il Parlamento a lasciare al decreto presidenziale la specificazione del contenuto dei provvedimenti di clemenza. Se non vi è proprio un'illegittimità incostituzionale, siamo nello scarso e nel difettoso uso di un potere legittimo. Secondo me — e lo vediamo anche in questo dibattito — è un errore il fatto che il Parlamento occupi tutta l'area normativa, perché l'atto di clemenza è una specie di « decreto-catenaccio » alla rovescia; esso presuppone tecnicismo e dovrebbe essere sottratto a tutta quella con-

gerie di influenze settoriali e di suggestioni che vediamo emergere in quest'aula.

La logica dell'articolo 79 non è stata, a mio giudizio, rispettata. D'altra parte bisogna considerare che la Corte costituzionale, nella sentenza che ho citato, non poteva procedere, per ragioni di alta politica, all'annullamento di un decreto di amnistia. Questo avrebbe determinato una situazione rivoluzionaria. Chi sa leggere bene nella sentenza si rende conto che la Corte, valutando gli effetti dirompenti di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, ha scelto una via più cauta, ma ha anche detto di servirsi, per il futuro, di una delegazione di principi, di direttive, di orientamenti e lasciare al Presidente della Repubblica — e sostanzialmente al Governo — il compito di riempire i vuoti.

Questo il primo rilievo che ritengo doveroso fare, anche al fine degli atti della Camera. Il secondo rilievo — e credo che questo sia stato sollevato — riguarda una distorsione dell'istituto dell'amnistia. L'amnistia è una cancellazione temporanea, per legge, di una serie di norme punitive. Tale cancellazione temporanea implica la sospensione di quelle norme che vengono messe temporaneamente tra parentesi, per poi riprendere vigore.

Se questa efficacia di eliminare una norma penale dipende dalla legge, e soltanto dalla legge, l'attività del giudice deve essere estremamente vincolata. Vorrei qui ripetere una frase del Montesquieu: il giudice deve essere *la bouche de la loi*. Esso deve svolgere un'attività meramente dichiarativa, anche se interpretativa, e se — come pure è avvenuto e necessariamente avviene — una qualche area di discrezionalità si deve rimettere al giudice, deve essere una discrezionalità vincolata a parametri obiettivi e vincolati. Cioè, l'amnistia dipende dalla legge e non da un fatto sostanzialmente costitutivo del giudice. Invece, nel provvedimento che stiamo esaminando, il giudice dispone di una discrezionalità che amerei definire creativa. Quando infatti si affida al giudice la potestà di valutare, come elemento che può consentire l'amnistia in determinate circostanze, anche le attenuanti generiche,

cioè le attenuanti più discrezionali che esistono — non sono un penalista, ma credo che non occorra motivazione o una motivazione di rito per concederla — allora veramente il fatto estintivo, sì, ha un'origine dalla legge; ma un'origine lontana, in quanto vi è un fatto più immediato che è la volontà del giudice, che valuta la fattispecie con tutte quelle disequaglianze tra caso e caso, identico e analogo, che sono fatali nella giustizia umana.

Il terzo rilievo di ordine costituzionale riguarda la decorrenza del provvedimento di clemenza, della quale si discute ancora. Al secondo comma dell'articolo 79 della Costituzione vi è un'indicazione precisa, che forma una barriera, l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione. Per quanto riguarda il passato, abbiamo avuto una serie di proposte di legge sull'amnistia e l'indulto, la più lontana delle quali — non vorrei sbagliare, onorevole Felisetti — mi pare risalga al dicembre 1976, presentata dal gruppo radicale e sostanzialmente diversa. Anche in questo caso non dico che si arrivi all'illegittimità costituzionale, anche se c'è una sentenza della Corte costituzionale. Però, come valutazione di correttezza costituzionale e di opportunità politica, non ci facciamo prendere troppo la mano: quando si vuole che non si vada troppo lontani è perché si è diffuso nell'opinione pubblica il discorso sul tema dell'amnistia, con tutte le conseguenze e le spinte che un discorso di questo genere può trarre seco.

Passando al merito del provvedimento in esame, desidero dire che noi liberali abbiamo una posizione di principio contraria all'amnistia; non abbiamo mai votato a favore di nessun provvedimento di amnistia, in questo regime repubblicano, perché crediamo che in un regime democratico e in uno Stato di diritto l'amnistia sia un non senso, una stonatura e in ciò siamo confortati da abbondanti e autorevoli correnti di pensiero. In fondo la amnistia è sempre un'abdicazione dell'autorità dello Stato; e se la Costituzione la prevede — e ricordo quante lotte vi furono all'Assemblea Costituente, con uno

schieramento autorevole contrario all'inserzione dell'istituto in quell'articolo 79 sul quale dianzi mi sono soffermato —, è perché si è voluta consentire la presenza di una sorta di valvola. La realtà è impensabile e imprevedibile, grazie a Dio. E allora si è voluto ammettere come eccezione la possibilità che lo Stato intervenga, in situazioni eccezionali e sotto la spinta della necessità, cancellando momentaneamente l'applicazione della legge per un interesse superiore a quello della applicazione stessa della legge.

Ma siamo in questa situazione di necessità, siamo ad una esigenza di pacificazione sociale di grande calamità nazionale? L'emergenza è diventata un fatto fisiologico, ormai, nella nostra vita nazionale. Credo che durerà fin che farà comodo ai partiti parlarne, per stabilire certe formule e certe situazioni.

Debbo dire che sono alquanto preoccupato per talune affermazioni che ho letto nella relazione e che ho ascoltato anche da qualche collega in aula. Questa amnistia — cioè, questo provvedimento — si inserirebbe in una strategia: questa amnistia sarebbe l'anticipazione di nuovi disegni di diritto penale, sostanziale o processuale. Questo mi preoccupa, perché fa dell'amnistia uno strumento sostitutivo, come non è nella natura eccezionale della stessa. Veramente qui si snatura la figura giuridica dell'amnistia; se ne fa una misura fisiologica, laddove essa è un intervento straordinario, un intervento — ripeto — in cui lo Stato, di necessità, dice: « non si applichi la legge, perché vi è una situazione di interesse pubblico che impone questo ». Ma non ne possiamo fare uno strumento di politica criminale, un uso — per così dire — ordinario. Questo significa falsare, ripeto, l'essenza e la funzione dell'istituto.

Dal punto di vista politico, che cos'è questo provvedimento? È un'autocondanna che il Governo — e la grande (o grossa, come taluno preferisce dire) coalizione che lo sostiene — fa di se stesso: è una dichiarazione di impotenza. Lo ha detto anche, poco fa, il collega Del Pennino nel suo bel discorso. E si cercano scorciatoie,

si cercano vie oblique, si cercano sostituti, quando l'esperienza dimostra che dopo qualunque amnistia e indulto vi è un riflusso di delinquenza: sicché gli scaffali giudiziari si ripopolano ed anche le carceri si affollano nuovamente.

Come ho detto, noi liberali non siamo favorevoli, in generale, all'amnistia. Ed a questo particolare provvedimento di amnistia e di indulto siamo contrari per ragioni particolari.

Ci soffermeremo poi sugli articoli. Non seguirò il cattivo esempio del collega Santagati, che ha illustrato tutti gli articoli. Sono in sede di discussione sulle linee generali e faccio un discorso da discussione sulle linee generali. Siamo contrari soprattutto per tre motivi, che riassumo rapidamente. Vi è un gioco che mi ricorda il gioco dell'oca. Uno vede e dice: « Questi reati sono esclusi dall'amnistia » oh, che bello! Legge ancora un po' ed afferma: « Fatta eccezione di queste ipotesi... », e le rimette parzialmente dentro. Proprio come il gioco dell'oca: si raggiungeva un numero e si tornava indietro! Con questo gioco di inclusioni e di esclusioni si determina innanzitutto una grande incertezza. Questo provvedimento di amnistia ha avuto una lunga gestazione, ha determinato attese, ed ora è probabilmente destinato a suscitare delusioni e proteste: è proprio quello che non si vuole, è proprio quello di cui non c'è bisogno nel nostro paese. Esso inoltre, come accennavo poco fa, ha delle connotazioni di profonda incertezza: non si sa ancora, ad esempio, quale sarà la data di decorrenza, l'area temporale coperta dal provvedimento; e non si tratta di questione di poco conto.

La seconda ragione fondamentale di critica risiede nella considerazione che il provvedimento in esame non potrà avere un'applicazione non voglio dire automatica, ma comunque rapida perché, per effetto di quella rimessione al giudice della valutazione di circostanze aggravanti ed attenuanti, nonché di aspetti di altro genere, comporterà lo svolgimento di un processo, con tutte le conseguenti possibilità di impugnativa. Anche l'auspicio che sem-

bra essere a fondamento del disegno di legge, di uno sfoltimento dei processi, quindi, non si realizzerà, o si realizzerà in misura molto minore di quella prospettata.

Ritengo inoltre che il provvedimento avrà un effetto psicologico negativo, perché, di fronte ai problemi che ci si pongono in relazione ad un rinnovamento profondo dell'amministrazione della giustizia, esso, anziché costituire uno stimolo, allenterà quel tanto di tensione che è in ciascuno di noi per affrontare e risolvere il problema lungo la via maestra, anziché attraverso scappatoie. Sotto questo profilo, dunque, ha ragione l'onorevole Pannella, quando afferma che si tratta di un provvedimento inutile e dannoso, trattandosi di una abdicazione dello Stato, di una cancellazione temporanea di norme penali, di una incrinatura nei principi dello Stato di diritto, per giunta non adatta a raggiungere lo scopo che ci si prefigge, o almeno tale da raggiungerlo in misura assai scarsa. Non ha però certamente ragione l'onorevole Pannella quando, ergendosi a sindacalista dei detenuti, chiede che l'amnistia sia ampliata: non possiamo infatti aprire le carceri in questo paese, dopo avere per tanto tempo, e giustamente, secondo me...

LABRIOLA. Tanto, le carceri si aprono da sole!

BOZZI. Ma se le apriamo anche noi, possiamo anche chiudere lo Stato! Dicevo che non possiamo aprire le carceri: dopo avere per tanto tempo parlato di fermezza, in una drammatica circostanza che tutti ricordiamo, il primo atto che compiamo non è un atto di fermezza, ma di debolezza!

Non entrerò, come ho detto, nel merito degli articoli, ma su un punto soltanto voglio soffermarmi brevemente, per il valore sintomatico che esso riveste. Mi riferisco al delitto di corruzione, tanto propria che impropria (secondo una terminologia corrente). L'articolo 2 lo esclude oggettivamente dall'amnistia; però, per quel tale gioco dell'oca di cui dicevo, ad

un certo momento (credo nello stesso articolo 2, lunghissimo) ricompare la possibilità di inclusione di talune ipotesi. Dice il testo della Commissione: « Per i delitti previsti dagli articoli 318, 319, quarto comma, 320 e 321 del codice penale, la esclusione dall'amnistia non opera se la retribuzione corrisposta o promessa ovvero il denaro o l'utilità ricevuta, per sé o per un terzo, sia stata di speciale tenuità e concorrano le circostanze attenuanti generiche ».

Qui veramente ci troviamo di fronte ad una affermazione di principio a mio parere estremamente grave. Il reato di corruzione — propria e soprattutto impropria — è il reato della infedeltà alla pubblica amministrazione, intendendo questa espressione come comprensiva di tutte le attività dello Stato e degli enti pubblici. In un momento in cui — e non per atteggiamenti qualunquistici, ma per una profonda e spontanea reazione dell'opinione pubblica: una reazione benefica — si avverte una esigenza di moralizzazione, di bonifica, noi creiamo questa norma, legittimiamo l'italico andazzo dell'« arrangiarsi ». Noi, cioè, proibiamo che ci si arricchisca; ma che ci si arrangi all'italiana, no. E notate che si deve sempre trattare di un reato di corruzione, perché, se, per ipotesi, si tratti di donativi, come insegna la giurisprudenza della Cassazione, il reato potrebbe non esserci. Qui si tratta di una figura di reato; e difatti si parla di corrispettivo, che è uno degli elementi materiali costitutivi di questo reato. Io mi domando con quale criterio il giudice misurerà l'entità. Ma non ci saranno ragioni di disuguaglianza, di protesta, di differenza tra situazione e situazione, tra il nord e il sud, tra tipo di impiego e tipo di impiego, tra tipo di attività e tipo di attività? Ma la fedeltà si scalfisce, si incrina sia che si riceva mille, sia che si riceva un milione! Non è dato che si pesa sulla bilancia, non è un problema di quantità; si tratta di un valore assoluto: o si è fedeli, o non si è fedeli. Sotto un certo profilo avrei preferito che si fosse inclusa tutta la corruzione, fino a tre anni; ma, quando si distingue la piccola dalla

grande corruzione, si incoraggia la piccola corruzione, in un certo senso. Ricordo quel che diceva un uomo che mi onorò della sua amicizia, Francesco Saverio Nititi: « La corruzione in Italia è diffusa e onorata ». Noi le diamo un lasciapassare, con questa disposizione che io considero tra le più gravi dal punto di vista etico-politico.

Onorevole sottosegretario, un ministro delle poste ha inventato — non so come si debba dire — il « bustometro », o « bustametro »: adesso inventeremo il « bustarellametro »! (*Si ride*). Vedremo cioè la misura della « bustarella ». Sono cose che suscitano un sorriso, ma un sorriso profondamente amaro.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ma è la giurisprudenza che lo ha già fatto, quando dice che la bustarella è piccola. Sono i *minuscula*!

BOZZI. Ma la giurisprudenza diminuisce una pena, probabilmente; non la elimina.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Quando il donativo è piccolo, la giurisprudenza esclude la pena.

BOZZI. Ma non è questa l'ipotesi. Se il reato non esiste, il giudice assolve, non ricorre all'amnistia. Comunque, secondo noi, questo, nel suo complesso, è un brutto documento che la Camera si approssima ad iscrivere nei suoi atti. Noi liberali, per la nostra parte, quantitativamente modesta, non concorreremo a questa iscrizione.

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

LABRIOLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, dopo questa garbata *climax music* del collega Bozzi sulla proposta del Governo, credo sia obbligatorio, se non altro per gli atti della Camera — o me-

glio, esclusivamente per gli atti della Camera — tornare su una questione che ha il suo peso e che il gruppo socialista — avendo già espresso la propria opinione sul merito del provvedimento attraverso l'intervento del collega Testa, a parte le indicazioni complessive del collega Felisetti, nelle quali, ovviamente, si riconosce — mi ha incaricato di svolgere.

Si tratta di una questione di carattere costituzionale ed anche politico. Già la Commissione affari costituzionali ha avuto occasione di svolgere alcune osservazioni, che nel dibattito hanno avuto vario accoglimento. Io credo, però, che sia utile tornare su di esse sforzandoci di cogliere il nesso che esiste tra tali questioni ed il significato politico che assume il provvedimento di amnistia.

Una prima questione che è stata posta — la voglio ricordare — è una questione che esiste, è un problema aperto. Riguarda la distribuzione del potere di concessione dell'amnistia tra Presidente della Repubblica e Parlamento. Nella Costituzione si leggono alcune cose concrete, non tutte molto chiare — ma il Parlamento sarà tenuto a chiarirle — intorno al rapporto tra le responsabilità del Presidente della Repubblica e quelle del Parlamento in merito alla concessione dell'amnistia. La prassi dei primi 30 anni di vita repubblicana ha, in effetti, confiscato la porzione — quale che essa sia — di poteri spettanti al Capo dello Stato. Il Parlamento, così, in luogo di approvare tanti atti legislativi di delega quante sono state le amnistie, in realtà si è appropriato anche dell'esecuzione della delega.

Questo ha avuto come effetto di applicare politicamente il provvedimento di amnistia. Noi arriviamo al dibattito sull'attuale disegno di legge caricati negativamente di una serie di contraccolpi, dovuti proprio alla deformazione politica che nasce dall'appropriazione integrale da parte delle Camere del potere di concedere l'amnistia. Ecco perché la questione costituzionale che si è aperta è anche — direi soprattutto, dal lato dei valori contingenti — una questione politica. Quan-

do, infatti, il provvedimento di amnistia diventa un provvedimento di indirizzo politico, e solo quello, è evidente che va incontro a difficoltà, non solo di stesura, ma anche di motivazione delle varie scelte. Sono le difficoltà attraverso le quali abbiamo dovuto, nei giorni precedenti, filtrare la deliberazione presa dal Consiglio dei ministri.

Quale debba essere questa delega, quali debbano essere i limiti della legge di delegazione del Parlamento e, quindi, quale debba essere lo spazio effettivo riservato al Presidente della Repubblica con l'emanazione del decreto di amnistia, dobbiamo ammettere onestamente (lo dico per quei colleghi che hanno sentito il bisogno di accentuare molto questo aspetto della questione; in particolare, credo che questo rilievo vada rivolto all'intervento dell'onorevole Almirante), è questione aperta. Non vi è consenso, non vi è chiarezza, non vi è punto di incontro allo stato delle cose, sul limite che va posto tra i due poteri. Né può essere utilizzato — è un'opinione personale, ma che ha una sua consistenza ed è condivisa da altri — semplicemente il riferimento offerto dalla Costituzione con la legge di delega, con cui si rinvia al Governo l'esercizio del potere legislativo, come parametro di similitudine, per quanto riguarda la questione di cui ci occupiamo.

In questo caso si tratta di un altro tipo di delega; sono questioni che devono essere risolte. Probabilmente si arriverà a definire in modo soddisfacente questo problema quando si partirà dalla considerazione che la Costituzione ha modificato la distribuzione dei poteri del regime monarchico, ed ha modificato la concezione stessa del potere giudiziario, sottraendolo al Governo. Ecco un primo elemento che va ben considerato nella definizione di questa questione: si è innovato in una sistemazione dei poteri dello Stato, in cui la magistratura, e in particolare l'esercizio della funzione giurisdizionale, non aveva l'autonomia che invece la Costituzione gli riconosce. E non vi era quella separazione dal potere esecutivo — prima, nel Governo monarchico-costituzionale, dal-

la corona, in seguito, dal Governo, nel sistema monarchico parlamentare — per cui il principio di richiedere la legge di delegazione corrisponde probabilmente a questo tipo di valutazione istituzionale.

Non voglio addentrarmi in un esame con il quale assorbirei troppo spazio in questo dibattito, ma voglio aggiungere una altra considerazione. Forse nel procedimento che dovrà essere disegnato, cui la Costituzione accenna soltanto — probabilmente sarà necessaria una legge generale per definire una questione che riguarda la amnistia —, probabilmente un ruolo dovrà essere esercitato dal Consiglio superiore della magistratura, se è vero, come è vero, che il Consiglio superiore della magistratura, oltre ad essere organo di autogoverno dei giudici, è anche organo di alta consulenza, per quanto riguarda i provvedimenti della giustizia in generale, e della giustizia penale in particolare.

Quando abbiamo sostenuto in Commissione affari costituzionali, e sosteniamo anche in Assemblea come gruppo socialista, che questo problema va risolto, e abbiamo preso atto lealmente di una prassi (senza ricorrere, come da qualche parte è stato detto, ad eufemismi per nascondere una contrarietà) come quella che si è ormai formata nei 30 anni di applicazione della Costituzione repubblicana, abbiamo preso atto lealmente di una situazione. Vi è una prassi che noi non condividiamo, ma che esiste ed in qualche modo ci vincola, quando diamo un giudizio su questo tipo di esercizio del potere di amnistia.

In base a questa prassi noi siamo onestamente e lealmente obbligati a non formulare un rilievo su questo particolare profilo dell'attuale disegno di legge sulla amnistia. Però diciamo che quando in Parlamento si solleva la legittimità, la inopportunità di questa prassi, in questo stesso momento la prassi va ad esaurirsi, perché la prassi ha come uno degli elementi costitutivi il consenso. E qui c'è un maestro ai banchi solitari del Governo (poi parleremo anche un po' di questa solitudine della giustizia del nostro Governo). Credo che si possa dire che da

questo momento quanto meno quella prassi è posta in discussione. Il problema è aperto, le forze politiche ed il Parlamento sono chiamati a riflettere su questo punto e a tentare delle soluzioni soddisfacenti, perché allo stato delle cose la situazione non è soddisfacente e crea difficoltà politiche, che ancora una volta — voglio ricordarlo — sono state registrate in questi giorni creando imbarazzo. Quando infatti nell'attività di indirizzo politico si inseriscono questioni non solo di giustizia ma questioni di amministrazione degli effetti della giustizia, allora la commistione rischia di diventare una miscela esplosiva provocando tensioni e crisi e provocando anche, non voglio dire delle brutte figure, ma delle difficoltà a chi rappresenta i vari partiti perché credo che pochi siano stati i partiti che si sono avventurati in affermazioni di principio su questo terreno e che non abbiano visto poi le affermazioni di principio necessariamente smentite dall'intesa che è stata raggiunta e che poi si è consolidata nel disegno di legge che il Governo ci ha presentato. E questo è uno dei lati più amari, anche direi più spiacevoli di tutta la vicenda, che però sta a dimostrare la necessità che la questione sia affrontata e sia risolta.

La seconda questione, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, riguarda tutto quello che sta attorno all'amnistia, perché questa amnistia — soprattutto questa amnistia — è un *iceberg*: la punta è il disegno di legge, ma quello che c'è sotto è lo stato di collasso della giustizia. Se non fosse un argomento così grave, in cui sono coinvolti interessi, sentimenti e preoccupazioni di grande valore morale e sociale, e se volessimo ricorrere ad una immagine leggera, noi dovremmo fare un paragone tra il Ministero della giustizia e quel personaggio misterioso che una notissima *pièce* letteraria ha chiamato Godot; tutti ricordiamo questa interessante e piacevole commedia dei tempi moderni: «Aspettando Godot», commedia che si svolge in numerosi atti, in cui si parla sempre di questo Godot, che è l'unico

personaggio però che non compare mai. Godot si aspetta ma non appare mai; cala il sipario e Godot non è arrivato. Se io potessi — ma non lo faccio, naturalmente, data la gravità del problema — immaginare un paragone di questo tipo, dovrei pensare che il Ministero di grazia e giustizia è il signor Godot della condizione attuale della giustizia. Però, poiché il problema non è serio, mi sforzerò, per quanto riguarda le valutazioni del mio gruppo, di svolgere qualche considerazione che sta *a latere* e spiega anche non solo il provvedimento di amnistia, ma questa incertezza sulla motivazione.

Alcune motivazioni noi le respingiamo subito, dichiaratamente. Respingiamo la motivazione che l'amnistia debba essere varata per svuotare le patrie galere, perché, se fosse così, noi ci troveremmo di fronte ad una tale distorsione nell'uso del potere di amnistia che bisognerebbe pensare che non sia amnistia ma grazia nei confronti delle responsabilità dei governi che non hanno risolto i problemi dell'amministrazione della giustizia.

FRACCHIA. Ma non si eseguono nemmeno gli ordini di cattura perché le carceri sono piene!

LABRIOLA. Non solo, ma il peggio è che sono talmente piene che negli ultimi episodi che si sono potuti constatare si rischia di verificare una confusione tra guardie e ladri, tra carcerieri e carcerati, perché abbiamo imparato di recente che una delle occasioni per abbandonare le patrie galere prima dell'amnistia, e cioè con l'evasione, è quella di utilizzare le contraddizioni — chiamiamole così — delle strutture esistenti.

Ma, in breve, quali sono le questioni aperte? C'è la questione dei codici. Il Parlamento ha da tempo delegato il Governo ad emanare il nuovo codice di procedura penale, ma il termine per l'esercizio della delega viene continuamente prorogato. C'è la questione dell'edilizia carceraria, ma dobbiamo constatare che, nonostante la disponibilità piena dimostrata dal Parlamento perché l'edilizia car-

ceraria trovi un suo momento di applicazione e di esecuzione, anche con procedure particolari, anche con la concessione di contributi finanziari particolari — a questo proposito ricordo che il rappresentante del gruppo socialista si è astenuto su alcuni punti del bilancio riguardanti l'amministrazione della giustizia denunciandone la insufficienza — ciononostante il programma dell'edilizia carceraria non si risolve.

Vi è poi, signor Presidente — e vengo al punto centrale avviandomi alla conclusione — il problema dei magistrati. Tutti noi abbiamo avuto contatti con la associazione dei magistrati; voglio dire in quest'aula che noi godiamo come classe politica di una congiuntura molto favorevole, perché l'attuale giunta che regge gli organismi rappresentativi dei magistrati è molto aperta, provvista tanto di equilibrio, quanto di apertura. È, quindi, l'ideale interlocutore di una parte politica che voglia affrontare e risolvere i problemi della magistratura. Come abbiamo trattato questa giunta? L'abbiamo fatta venire *ibis et redibis*, con buone parole, con ottime speranze, però successivamente i magistrati sono stati costretti a fare uno sciopero. Questo ha molto allarmato l'opinione pubblica.

Facciamo un'amnistia, signor Presidente, dopo uno sciopero dei magistrati e con un secondo sciopero già annunciato per il 20 settembre e, nelle condizioni in cui ci troviamo, dobbiamo temere fortemente che questo sciopero non sarà revocato. È chiaro che non vi è una responsabilità del ministro, ma vi è una responsabilità del Governo per gli atti che dovrebbero essere assunti per impedire lo sciopero dei magistrati, prevenendone le cause e le ragioni, che, devo dire, sono nella sostanza legittime. Questo sciopero, molto probabilmente, si verificherà, e quindi — ripeto — noi facciamo un'amnistia tra uno sciopero e l'altro.

Credo che raramente una simile concatenazione di avvenimenti dimostri la vera sostanza politica dei problemi che sono sotto la punta dell'*iceberg*, rappresentata dal disegno di legge di amnistia. Ecco per-

ché le nostre preoccupazioni riguardano sia i dintorni, sia la provenienza istituzionale del provvedimento di amnistia e, quindi, coinvolgono anche il provvedimento stesso, a parte il consenso che manifestiamo su di esso, a parte le richieste che abbiamo avanzato e che confermiamo, che sono state esposte dal collega Felisetti e dal collega Testa.

Su tutti questi problemi, però, che stanno attorno al provvedimento di amnistia, dobbiamo esprimere la nostra preoccupazione ed il nostro disagio, nonché la nostra viva contrarietà all'attuale situazione che, però, si protrae senza segni di mutamento, perché non uno dei problemi che appesantiscono e rendono distorta l'amministrazione della giustizia si avvia a toccare un solo traguardo, sia pure parzialissimo, di soluzione: non quello dei codici, non quello dell'amministrazione penitenziaria, non quello della condizione dei giudici.

E quando parlo della condizione dei giudici, signor Presidente, non mi riferisco solo alla parte per cui noi siamo debitori nei confronti dei giudici e che va pagata (e non parlo solo di livelli retributivi): mi riferisco anche alla parte di cui noi siamo creditori, perché il problema dei giudici va affrontato in questo modo, con le cose che vanno riconosciute e con i vincoli che vanno introdotti.

Voglio ricordare un episodio che si è trascinato per qualche settimana e che si è concluso positivamente con la soddisfazione, credo, del ministro: mi riferisco al provvedimento tendente ad introdurre qualche piccola modifica per rendere più agevole la celebrazione dei concorsi per la magistratura. Con questo provvedimento si è però rivelata, ancora una volta, l'esistenza di situazioni di squilibrio nella utilizzazione dei magistrati, in un paese in cui i magistrati sono pochi e non hanno la possibilità di agire. Ciononostante si è approvato un provvedimento per cui ancora altri magistrati saranno sollevati dall'esercizio delle loro funzioni con la speranza che in questo modo si provveda a riempire, se i concorsi si faranno e se

saranno espletati rapidamente, i vuoti degli organici.

Il gruppo socialista, naturalmente, coglie l'occasione per riconfermare il suo impegno più volte manifestato in sede parlamentare e in sede politica per giungere alla soluzione di questi problemi.

Ripeto che sul merito del provvedimento mi richiamo per intero alle questioni già sollevate dai colleghi del mio gruppo. In conclusione, voglio aggiungere una sola considerazione: forse cattiva consigliera è stata la fretta, o forse vi è stato qualche franco cacciatore, qualche *Freischütz*, che ha fatto saltare la vela dell'albero, ma perché i reati militari sono stati tolti? Perché questa eccezione? Quando il Parlamento — questo Parlamento — ha approvato qualche mese fa la legge per la disciplina militare, quando in quella legge abbiamo inserito una norma per il condono delle sanzioni disciplinari, quando avendo avanzato anche, come gruppo socialista, la proposta di un condono e di una amnistia (distinguendo tra i reati militari quelli meritevoli di condono e di amnistia) con il consenso generale delle forze parlamentari, ci fu risposto dal rappresentante del Governo (una volta fu il ministro Lattanzio ed un'altra fu il ministro Ruffini)...

BONIFACIO, *Ministro di grazia e giustizia*. La difesa è sempre quella!

LABRIOLA. Ebbene, entrambi, nonostante la diversità fra le due persone (ma il Governo ha una sua continuità), ci dissero che non si poteva introdurre in questa legge il provvedimento di amnistia per i reati militari; dissero altresì che lo si sarebbe fatto nella legge di amnistia che, già da allora, maturava. Questa dimenticanza è allarmante: ci auguriamo che questa lacuna sia colmata non solo perché sarebbe iniquo, ma...

FELISETTI LUIGI DINO, *Relatore per la maggioranza*. Non si sono dimenticati: si sono ricordati di escluderla!

LABRIOLA. Sì, naturalmente. Poiché questa legge — per le cose che abbiamo detto — è un provvedimento di indirizzo (perché tale oggi è l'amnistia, dopo trent'anni di prassi), vogliamo capire perché vi è questa esclusione. Se questo è l'indirizzo, non lo condividiamo e non ci piace, per cui chiediamo che sia corretto nel modo giusto che è già stato, d'altra parte, preannunciato dal gruppo socialista.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, noi confermiamo la nostra adesione al provvedimento; ribadiamo le motivazioni per le quali abbiamo condiviso la sua ammissibilità sul piano della legittimità costituzionale, dichiarando al tempo stesso che quella prassi, fino ad oggi esistita, va a scomparire e chiedendo che tutte le questioni a monte del provvedimento di amnistia siano risolte una buona volta perché rientrano nella tensione politica e sociale esistente nel paese e sono tali da appesantire fortemente il rapporto tra le forze reali nel nostro paese, cosa che non può non produrre riflessi anche sul rapporto tra le forze politiche.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Trasmissioni dal Senato.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza i seguenti disegni di legge:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, recante modifiche alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile » (*approvato da quel Consesso*) (2366);

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 1978, n. 299, concernente modifiche alla legge 29 aprile 1976, n. 178, recante ulteriori norme per la ricostruzione delle zone del

Belice distrutte dal terremoto del gennaio 1968 » (approvato da quel Consesso) (2367);

« Modifiche alle norme sul reclutamento e avanzamento degli ufficiali chimici farmacisti in servizio permanente dell'esercito e norme sul reclutamento degli ufficiali farmacisti della marina militare » (approvato da quella IV Commissione) (2368).

Saranno stampati e distribuiti.

Assegnazione di un disegno di legge a Commissione in sede referente e autorizzazione di relazione orale.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento, comunico che il seguente disegno di legge è deferito alla XIII Commissione (Lavoro) in sede referente, con il parere della V, della VI e della XII Commissione:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 353, concernente norme per il contenimento del costo del lavoro, mediante la riduzione dei contributi dovuti agli enti gestori dell'assicurazione contro le malattie » (approvato dal Senato) (2365).

Dati i motivi di particolare urgenza, propongo, altresì, che la XIII Commissione sia autorizzata sin d'ora a riferire oralmente all'Assemblea.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Annunzio

di interrogazioni e di una interpellanza.

ZOPPETTI, Segretario ff., legge le interrogazioni e l'interpellanza pervenute alla Presidenza.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 31 luglio 1978, alle 10:

1. — Assegnazione di progetti di legge alle Commissioni in sede legislativa.

2. — Interpellanze e interrogazioni.

3. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto e disposizioni sull'azione civile in seguito ad amnistia. (2343);

MELLINI ed altri: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (882);

CASTELLINA LUCIANA ed altri: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (1656);

MENICACCI: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (2062);

— Relatori: Felisetti Luigi Dino, per la maggioranza; di Nardo, di minoranza.

4. — *Discussione dei disegni di legge:*

Variazioni al bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1978 (primo provvedimento) (approvato dal Senato) (2350);

— Relatore: Squeri;

Variazioni al bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1978 (secondo provvedimento) (approvato dal Senato) (2351);

— Relatore: Squeri.

5. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 21 luglio 1978, n. 383, recante modificazioni al testo unico delle legge sul Mezzogiorno, approvato con decreto del Pre-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 28 LUGLIO 1978

sidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (2345);

— *Relatore*: Vernola.

6. — *Seguito della discussione delle proposte di legge*:

SCALIA ed altri: Delega al Governo per l'emanazione di norme per il voto degli italiani all'estero (792);

TREMAGLIA ed altri: Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero (33);

SINESIO ed altri: Esercizio del voto degli italiani all'estero (711);

PRETI ed altri: Esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero (1037);

TREMAGLIA ed altri: Divieto di cancellazione dalle liste elettorali dei cittadini italiani emigrati all'estero (1122).

7. — *Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale*:

Senatori BRANCA ed altri: Modifica dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, recante norme sui giudizi di legittimità costituzionale (*approvata dal Senato in prima deliberazione*) (1441);

— *Relatore*: Labriola.

8. — *Discussione dei progetti di legge*:

MARZOTTO CAOTORTA ed altri: Norme riguardanti la ristrutturazione del Conto nazionale dei trasporti (153);

— *Relatore*: Piccinelli;

Modifiche alle disposizioni sulla cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo (445);

SALVI ed altri: Nuove disposizioni sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo (240);

BERNARDI: Norme transitorie sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo (798);

— *Relatore*: Cattanei;

Senatori CIPELLINI ed altri: Aumento da lire 200 milioni a lire 400 milioni del contributo all'Unione italiana dei ciechi (*approvato dal Senato*) (550);

— *Relatore*: Aniasi;

FUSARO ed altri: Norma integrativa della legge 28 marzo 1968, n. 340, per l'estensione dei benefici previsti dalla citata legge a tutti gli insegnanti di applicazioni tecniche in servizio di ruolo nella scuola media (828);

SERVADEI ed altri: Estensione dei benefici di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 340, agli insegnanti di applicazioni tecniche in servizio di ruolo nella scuola media, attualmente inquadrati nel ruolo previsto dalla tabella D, quadro secondo, annessa al decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 13, convertito nella legge 30 marzo 1976, n. 88, e già inquadrati nel ruolo C (206);

DE CINQUE ed altri: Estensione dei benefici di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 340, agli insegnanti di applicazioni tecniche di ruolo in servizio nella scuola media, attualmente inquadrati nel ruolo previsto dalla tabella D, quadro secondo, annessa al decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 13, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 30 marzo 1976, n. 88, e già appartenenti al ruolo C (298);

— *Relatore*: Quarenghi Vittoria;

Senatori DELLA PORTA ed altri: Interpretazione autentica del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 254, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 1974, n. 383, recante alcune maggiorazioni di aliquote in materia di imposizione indiretta sui prodotti di profumeria (*approvata dal Senato*) (985);

— *Relatore*: Gottardo;

TOMBESI e MAROCCO: Modifiche dell'articolo 8 della legge 19 maggio 1975, n. 169, relativa ai servizi marittimi locali dell'Adriatico (1354);

GUERRINI ed altri: Modifica dell'articolo 8 della legge 19 maggio 1975, n. 169, contenente norme sul « Riordinamento dei servizi marittimi postali e commerciali di carattere locale » (1444);

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 28 LUGLIO 1978

SABBATINI ed altri: Integrazioni alla legge 19 maggio 1975, n. 169, concernente il riordinamento dei servizi marittimi postali e commerciali di carattere locale (1456);

BAGHINO ed altri: Modifiche ed integrazioni alla legge 19 maggio 1975, n. 169, concernente il riordinamento dei servizi marittimi postali e commerciali di carattere locale (1585);

— *Relatore*: Tombesi;

Delega al Governo per la integrazione e la modifica delle norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, concernente norme di polizia delle miniere e delle cave (*approvato dal Senato*) (1472);

— *Relatore*: Citaristi;

Legge-quadro concernente la formazione professionale dei lavoratori (1348);

COSTAMAGNA ed altri: Principi fondamentali in materia di formazione professionale (185);

CHIARANTE ed altri: Principi in materia di formazione professionale (714);

TEDESCHI ed altri: Legge-quadro sulla formazione professionale (890);

BALLARDINI ed altri: Principi fondamentali in materia di formazione professionale (1320);

MASSARI: Legge-quadro per la formazione professionale dei lavoratori (1746);

PAVONE: Legge-cornice per la formazione professionale dei lavoratori (1913);

— *Relatore*: Bonalumi;

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo de L'Aja del 28 novembre 1960 relativo al deposito internazionale dei disegni e modelli industriali, con Protocollo e Regolamento di esecuzione, e adesione all'Atto di Stoccolma del 14 luglio 1967 complementare dell'Accordo suddetto (*approvato dal Senato*) (1974);

— *Relatore*: Salvi;

Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore (1275);

NICOSIA ed altri: Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore (341);

MASTELLA MARIO CLEMENTE: Ristrutturazione della scuola italiana (1002);

RAICICH ed altri: Norme generali sull'istruzione. Ordinamento della scuola secondaria (1068);

BIASINI ed altri: Norme generali sull'istruzione. Istituzione e ordinamento della scuola secondaria superiore unitaria. Principi fondamentali in materia di istruzione artigiana e professionale (1279);

LENOCI ed altri: Ordinamento della scuola secondaria superiore unitaria (1355);

DI GIESI ed altri: Riorganizzazione del sistema scolastico e riforma della scuola secondaria superiore (1400);

ZANONE ed altri: Riforma della scuola secondaria superiore (1437);

TRIPODI ed altri: Ristrutturazione dell'ordinamento scolastico italiano (1480);

— *Relatore*: Di Giesi;

PEGGIO ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) (1315);

ASCARI RACCAGNI ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Società Autostrade Romane e Abruzzesi (SARA) e di altre società a prevalente capitale pubblico (1647);

— *Relatore*: Tani;

Adesione all'accordo di finanziamento collettivo per le stazioni oceaniche dello Atlantico del nord, con allegati, adottato a Ginevra il 15 novembre 1974, e sua esecuzione (931);

— *Relatore*: Di Giannantonio.

9. — *Domande di autorizzazione a procedere in giudizio*:

Contro il deputato Almirante, per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale (diffamazione) (doc. IV, n. 87);

— *Relatore*: Mirate;

VII. LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 28 LUGLIO 1978

Contro il deputato Bacchi per i reati di cui all'articolo 15 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (inosservanza degli ordini dell'autorità di pubblica sicurezza) e all'articolo 341, prima parte e ultimo comma, del codice penale (oltraggio a un pubblico ufficiale) (doc. IV, n. 82);

— *Relatore*: Gargani;

Contro i deputati Almirante, Tripodi, Nicosia, Roberti, Valensise, De Marzio, Abelli, Calabrò, Delfino, Baghino, Cerullo, Sponziello, Franchi, Guarra, Pazzaglia, Tremaglia, di Nardo, Servello, Romualdi, Manco, d'Aquino, Menicacci, Rauti, Santagati, Cerquetti, Palomby Adriana, Bollati, per il reato di cui agli articoli 1 e 2 della legge 20 giugno 1952, n. 645 (riorganizzazione del disciolto partito fascista) (doc. IV, n. 30);

— *Relatore*: Pontello;

Contro il deputato Cerullo, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 1 e 2, secondo comma, della legge 20 giugno 1952, n. 645 (riorganizzazione del disciolto partito fascista) (doc. IV, n. 59);

— *Relatore*: Pontello;

Contro il deputato Orsini Gianfranco per il reato di cui agli articoli 5, primo, secondo e terzo comma, e 29 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860 (violazione delle disposizioni sul trasporto delle materie radioattive) (doc. IV, n. 65);

— *Relatore*: Testa;

Contro il deputato De Petro, per il reato di cui all'articolo 589, prima parte, del codice penale (omicidio colposo) (doc. IV, n. 73);

— *Relatore*: Testa;

Contro il deputato Bartolini, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui all'articolo 112, n. 1, e all'articolo 314 del codice penale (peculato aggravato) (doc. IV, n. 88);

— *Relatore*: Sabbatini;

Contro il deputato Cerullo per il reato di cui all'articolo 595 del codice pena-

le e agli articoli 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 95);

— *Relatore*: Pontello;

Contro il deputato Pompei, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 81, capoverso, 112, primo comma, n. 1, e 328, primo comma, del codice penale (omissione di atti di ufficio continuata e aggravata) (doc. IV, n. 79);

— *Relatore*: Stefanelli;

Contro il deputato Preti, per il reato di cui all'articolo 595, secondo comma, del codice penale e all'articolo 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 98);

— *Relatore*: Borri Andrea;

Contro il deputato Saccucci per il reato di cui all'articolo 5 della legge 20 giugno 1952, n. 645 (manifestazioni fasciste) (doc. IV, n. 97);

— *Relatore*: Codrignani Giancarla;

Contro i deputati Pannella, Bonino Emma, Pinto e Gorla Massimo, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 112, n. 1, e 414, n. 2, del codice penale (istigazione a delinquere aggravata) (doc. IV, n. 92);

— *Relatore*: Perantuono;

Contro i deputati Pannella, Bonino Emma, Mellini, Faccio Adele e Pinto, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 112, n. 1, e 414, n. 2, del codice penale (istigazione a delinquere aggravata) (doc. IV, n. 93);

— *Relatore*: Perantuono;

Contro il deputato Manco Clemente per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 61, n. 7, 112, n. 1 e 630, secondo comma del codice penale (sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione aggravata) (doc. IV, n. 86);

— *Relatore*: Bandiera.

10. — *Discussione delle proposte di legge (ai sensi dell'articolo 81, comma 4, del Regolamento):*

MELLINI ed altri: Istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sulle vicende che hanno determinato la fine della detenzione del criminale di guerra Herbert Kappler (*urgenza*) (1742);

— *Relatore:* Accame;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE — PANNELLA ed altri: Modificazione all'istituto dell'immunità parlamentare previsto dall'articolo 68 della Costituzione (29);

— *Relatore:* Caruso;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE — BOZZI ed altri: Modificazioni all'istituto della immunità parlamentare previsto dall'articolo 68 della Costituzione (41);

— *Relatore:* Caruso;

MELLINI ed altri: Norme per la tutela delle prestazioni di attività lavorativa nella produzione di beni e di servizi da parte di membri di comunità religiose e per la somministrazione degli alimenti in favore di religiosi e ministri di culto (1883);

— *Relatore:* Ciannamea;

BALZAMO ed altri: Libertà di espressione e comunicazione (13);

— *Relatori:* Mastella e Pennacchini;

MATTEOTTI ed altri: Disciplina giuridica della rappresentazione in pubblico delle opere teatrali e cinematografiche (648);

— *Relatori:* Mastella e Pennacchini;

PICCINELLI ed altri: Abolizione delle commissioni di censura cinematografica (700);

— *Relatori:* Pucciarini e Pennacchini;

BALZAMO ed altri: Riordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza. Istituzione del servizio civile denominato «Corpo di polizia della Repubblica italiana» (12);

— *Relatore:* Mammì;

FLAMIGNI ed altri: Riordinamento democratico dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Istituzione del servizio civile denominato Corpo di polizia della Repubblica italiana (900);

— *Relatore:* Mammì;

PANNELLA ed altri: Istituzione del corpo unitario degli operatori di pubblica sicurezza (CUOPS) per la tutela della legalità repubblicana (1167);

— *Relatore:* Mammì;

MAZZOLA ed altri: Istituzione del corpo civile della polizia di Stato: provvedimenti urgenti e norme di delega per il riordinamento della amministrazione della pubblica sicurezza (1338);

— *Relatore:* Mammì;

DELFINO ed altri: Istituzione, stato giuridico, diritti sindacali e disciplina del Corpo nazionale di polizia (1376);

— *Relatore:* Mammì;

FRANCHI ed altri: Istituzione del Corpo di polizia. Riordinamento del servizio di pubblica sicurezza. Organi rappresentativi del personale. Istituzione del ruolo civile del personale del Corpo di polizia (1381);

— *Relatore:* Mammì;

COSTA ed altri: Istituzione del Corpo di polizia della Repubblica Italiana. Provvedimenti relativi alla riorganizzazione della polizia. *Status* e diritti dei suoi appartenenti e norme di comportamento degli stessi (1468);

— *Relatore:* Mammì;

FRANCHI ed altri: Valutazione del titolo di studio negli esami di idoneità al grado di vice brigadiere nel Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (272);

— *Relatore:* Mammì;

FRANCHI ed altri: Estensione delle disposizioni contenute nell'articolo 10 della legge 10 ottobre 1974, n. 496, al personale del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza già militarizzato nelle forze armate (368);

— *Relatore:* Mammì;

FRANCHI e SERVELLO: Modifica dello articolo 10 della legge 10 ottobre 1974, n. 496, recante disposizioni a favore di categorie del personale della pubblica sicurezza (372);

— Relatore: Mammi;

BELCI ed altri: Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 408, riguardante il riordinamento degli speciali ruoli organici separati e limitati del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e del Corpo della guardia di finanza, istituiti con legge 22 dicembre 1960, n. 1600 (379);

— Relatore: Mammi;

CALABRÒ: Corresponsione « a vita » dell'indennità speciale di cui alle leggi 3 aprile 1958, n. 460, e 26 luglio 1961, n. 709, ai sottufficiali e militari di truppa del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (485);

NICOSIA ed altri: Conglobamento delle indennità complementari, nonché della indennità di alloggio, nello stipendio base e loro pensionabilità a favore delle forze dell'ordine (pubblica sicurezza, carabinieri, agenti di custodia, guardie di finanza, Corpo forestale dello Stato) e rivalutazione dello stipendio conglobato (576);

— Relatore: Mammi;

BERNARDI ed altri: Disposizioni a favore di categorie del personale del corpo delle guardie di pubblica sicurezza (1152);

BOFFARDI INES ed altri: Modifiche ed integrazioni della legge 7 dicembre 1959, n. 1083, istitutiva del Corpo di polizia femminile (1278);

— Relatore: Mammi;

BOFFARDI INES: Estensione dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1974, n. 496, concernente disposizioni a favore di categorie del personale del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (1800);

— Relatore: Mammi;

FORTUNA: Abrogazione degli articoli 17 e 22 della legge 27 maggio 1929, n. 847, recante disposizioni per l'applicazione del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia nella parte relativa al matrimonio, riguar-

danti l'esecutività in Italia della sentenza di nullità del matrimonio e dei rescritti di dispensa del matrimonio rato e non consumato (59);

— Relatore: Pontello;

MELLINI ed altri: Abrogazione del capo V del titolo II del codice di procedura penale (88);

— Relatore: Pontello;

MELLINI ed altri: Tutela dei diritti dei cittadini della Repubblica di lingua diversa da quella italiana e delle minoranze linguistiche (662);

— Relatore: Vernola.

11. — *Discussione delle proposte di legge (ai sensi dell'articolo 107, comma 2, del Regolamento):*

MARZOTTO CAOTORTA ed altri: Obbligo dell'uso del casco protettivo per gli utenti dei motocicli (*urgenza*) (61);

— Relatore: Piccinelli;

PENNACCHINI: Aumento del contributo annuo a favore dell'Istituto per la contabilità nazionale (*urgenza*) (155);

— Relatore: Grassi Bertazzi;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE — NATTA ALESSANDRO ed altri: Norme in materia di elettorato attivo e passivo (*urgenza*) (191);

— Relatore: Segni;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE — FRACANZANI ed altri: Modifiche agli articoli 48, 56 e 58 della Costituzione in materia di limiti di età per l'elettorato attivo e passivo (*urgenza*) (533);

— Relatore: Segni.

La seduta termina alle 19,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Avv. DARIO CASSANELLO

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. MANLIO ROSSI

**INTERROGAZIONI E INTERPELLANZA
ANNUNZiate**

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA IN COMMISSIONE**

CASALINO, ANGELINI E CERAVOLO.
— *Al Ministro della marina mercantile.*
— Per conoscere — premesso che: di fronte alle iniziative della direzione aziendale dei cantieri navali di Taranto di mettere in cassa integrazione 150 operai, si è manifestato un vivo malcontento non solo fra gli operai colpiti dal provvedimento, ma in tutti gli ambienti operai e cittadini di Taranto in quanto ritengono sia assurdo parlare in continuazione della necessità di aumentare l'occupazione del Mezzogiorno e poi mettere in cassa integrazione guadagni quelli già occupati — quali sono i motivi che hanno costretto la direzione degli stabilimenti navali di Taranto a mettere in cassa integrazione i 150 operai e infine con quali iniziative programmatiche la Fincantieri pensa di garantire la stabilità occupazionale dell'attuale organico aziendale e la continuità produttiva degli stabilimenti.

(5-01216)

GRASSUCCI, D'ALESSIO, BRINI FEDERICO, MIANA, OLIVI E PUGNO. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere se corrisponde a verità:

che la Thomson nonostante i contatti in corso presso il Ministero dell'industria ha venduto la Mistral di Sermoneta alla società svizzera HMD-Fideco;

che martedì 25 luglio 1978 la HMD ha tenuto una propria assemblea presso la Mistral per la nomina dei nuovi consiglieri.

Gli interroganti chiedono inoltre di conoscere i termini e la natura del recente accordo raggiunto tra la Thomson e la San Giorgio-Elsag di Genova e, alla luce anche delle affermazioni ministeriali riportate nei giorni appena trascorsi da alcuni quotidiani, i programmi ed i nomi dei rappresentanti della nuova proprietà della fabbrica pontina.

Gli interroganti, infine, in attesa della normativa CEE e del codice di comportamento e di intenzioni, annunciati nel programma finalizzato per l'elettronica, chiedono di conoscere quali provvedimenti il ministro intende adottare per impedire alla Thomson comportamenti contrari agli interessi produttivi del paese e ad un giusto rapporto con le istituzioni dello Stato.

(5-01217)

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA**

BIAMONTE, CONTE ANTONIO, AMARANTE E FORTE. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per sapere se è informato che:

a) il treno rapido in partenza da Salerno per Roma alle ore 5,50 disimpegna servizio di 1^a classe;

b) lo stesso treno « rapido » da Salerno a Napoli effettua ben sei fermate (Cava dei Tirreni, Nocera Inferiore, Pompei, Torre Annunziata, Napoli Garibaldi, Napoli Mergellina).

Gli interroganti chiedono di conoscere:

se sia giusto limitare il pagamento del supplemento rapido al tratto Napoli-Roma;

se sia opportuno istituire nello stesso treno anche il servizio di 2^a classe.

(4-05616)

SANTAGATI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere — premesso:

che la strada lungomare del comune di Furci Siculo (Messina) non è stata ancora completata per il mancato finanziamento da parte dell'Assessorato ai lavori pubblici della Regione siciliana;

che la realizzazione definitiva di detta opera, cui si congiungerebbero quelle analoghe dei comuni limitrofi, costituisce un passo decisivo verso la formazione nella riviera ionica messinese di una nuova viabilità alternativa a quella attuale che attualmente si incentra pressoché esclusivamente sulla strada statale, la quale nonostante la sua angustia deve rispondere, per la mancanza di apposite aree, anche alla funzione di parcheggio dando vita ad una circolazione caotica e ad intasamenti quotidiani;

che la strada esalterebbe notevolmente le risorse turistico-economico-ambientali di un litorale, che è tra i più puliti ed incontaminati della Sicilia;

che il costo del completamento può essere contenuto in livelli finanziari modesti e tollerabilissimi —

se intenda intervenire presso l'Assessorato ai lavori pubblici della Regione si-

ciliana, affinché firmi sollecitamente il decreto di finanziamento dell'ultimo lotto di detta strada.

(4-05617)

SANTAGATI. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per sapere —

visto l'annoso e gravoso problema che da sempre affligge il comune di Furci Siculo (Messina), il cui territorio urbano è tagliato in due dalla linea ferrata;

considerato che gli unici punti di collegamento tra la parte alta e la parte bassa del comune sono costituiti da tre minuscoli ponti, che originariamente avevano forse la funzione di semplici sottopassaggi pedonali;

rilevato che per l'allargamento di detti ponti per decenni si è atteso inutilmente il raddoppio della linea ferrata Messina-Catania;

accertato che le esigenze del comune impongono l'immediato allargamento di detti ponti, al fine di renderli transitabili con automezzi anche pesanti alla luce delle zone di espansione edilizia residenziale, convenzionata ed economico-polare, degli insediamenti produttivi artigianali ed industriali previsti dal piano regolatore generale nella parte alta del territorio comunale, nonché al fine di eliminare definitivamente l'isolamento della frazione Grotte, che continua a spopolarsi a causa della suddetta strozzatura —

se intenda adottare i provvedimenti necessari per l'allargamento dei tre ponti, onde renderli funzionali alle nuove esigenze di viabilità.

(4-05618)

BAGHINO. — *Al Ministro della sanità.* — Per sapere se è a conoscenza della denuncia di gravissime disfunzioni presso l'ospedale San Martino a Genova denunciate dagli infermieri e contenute nell'articolo apparso sul *Lavoro* di Genova del 26 luglio a firma Renzo Cerboncini, e che qui si trascrive:

« Se la gente muore sui carrelli del Pronto soccorso, se l'ospedale ha delle disfunzioni clamorose, la responsabilità non è certo nostra. Sbaglia, chi crede di poter giocare a scarica barili.

Gli infermieri di San Martino hanno deciso di "vuotare il sacco" su quanto succede nell'ospedale più grande della Liguria dove ogni giorno la situazione diventa più difficilmente sostenibile. La battaglia l'hanno iniziata i tredici infermieri indiziati, insieme a 5 medici, della morte del musicista Giacomo Puccini, deceduto su un carrello del pronto soccorso alle 22 del 16 aprile scorso.

Le accuse, dunque sono roventi. "Di notte, qui a San Martino — dicono gli infermieri — ci sono soltanto un medico di guardia e un chirurgo non solo per il Pronto soccorso, ma per tutto l'ospedale che ha circa quattromila ricoverati! Al Pronto soccorso abbiamo soltanto 62 posti-letto, ma in media, ogni giorno vengono accettate 30 o 40 persone in più che sono sistemate alla peggio nei corridoi. E per questi centodieci ricoverati urgenti ci sono soltanto 4 infermieri per turno; inoltre i medici sono spesso irreperibili perché chiamati in altri reparti dell'ospedale, cosicché, in molti casi, dobbiamo fare le terapie urgenti di nostra iniziativa, girando per il reparto per tener dietro a tutti i ricoverati".

I tredici infermieri incriminati per la morte del musicista, che hanno ricevuto la solidarietà di tutti i loro colleghi, sono soprattutto amareggiati per l'atteggiamento tenuto dall'amministrazione dell'ospedale. "Hanno lasciato che scaricassero su di noi tutte le responsabilità, ma noi ora chiederemo un'indagine seria che metta in luce il cattivo funzionamento del Pronto soccorso e le relative responsabilità".

In effetti i mali del reparto sono ormai endemici ed evidentissimi a chiunque vi metta piede; ma non è mai stato fatto nulla per porvi rimedio. Vi è una drammatica carenza di personale paramedico (infermieri, barellieri, tecnici di radiologia eccetera), ma paradossalmente l'ospedale ha 3 mila 500 dipendenti su circa 4 mila malati. Come mai?

"Le assunzioni — ci hanno dichiarato alcune persone che all'ospedale lavorano da anni — non vengono fatte seguendo criteri di necessità, ma attraverso procedure clientelari, cosicché, siccome nessuno vuol

fare l'infermiere perché questo viene considerato un lavoro 'sporco' e mal retribuito, chi ha la spinta giusta si fa assumere con altre mansioni, preferibilmente come impiegato.

Abbiamo, ad esempio, ben 17 falegnami, e un numero esorbitante di impiegati all'accettazione, mentre nei reparti manca il personale. Fra poco ci saranno più dipendenti che malati ma le cose non funzioneranno lo stesso».

Ma non dipende solo dalla cattiva distribuzione del personale il disastroso funzionamento dell'ospedale. Esistono carenze macroscopiche a cui nessuno si è mai curato di porre rimedio. Basti pensare alla situazione dei servizi igienici. Al piano terra esiste un solo gabinetto funzionante e un solo lavabo. Se si pensa che qui entrano giornalmente centinaia di persone ci si può rendere conto della drammaticità del problema.

Sul pessimo funzionamento del Pronto soccorso circola nell'ambiente di San Martino una storiella molto indicativa, che non è però frutto di fantasia: un noto e stimato medico dell'ospedale tiene nel portafoglio, assieme ai documenti, un biglietto con su scritto: "Se mi accadesse qualcosa non portatemi a San Martino". Chi ce l'ha raccontata assicura che la storia è reale.

Ecco perché la dura reazione degli infermieri alla notizia di essere indiziati di reato potrebbe aprire la strada a un'inchiesta allargata sulle reali "magagne" del Pronto soccorso».

L'interrogante chiede se di conseguenza si ritiene promuovere una adeguata inchiesta non soltanto per accertare i fatti e individuare le eventuali colpe, ma soprattutto per eliminare con urgenza ogni carenza. (4-05619)

VIZZINI. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per sapere quali concrete iniziative abbia intrapreso, o intenda intraprendere, con l'urgenza che il caso richiede, per verificare l'attendibilità di tutto quanto esposto dal « Comitato unitario di vigilanza democratica ALFA SUD »

nella denuncia, datata 24 luglio 1978, inviata alla Presidenza della Commissione bicamerale per le partecipazioni statali, e per conoscenza, al Presidente della Camera dei deputati ed ai Gruppi parlamentari.

L'interrogante, mentre non può non valutare positivamente le apprensioni di oltre duemila lavoratori che, giustamente preoccupati della situazione in cui versa lo stabilimento della ALFA SUD di Pomiigliano, hanno ritenuto di denunciare la grave carenza organizzativa e produttiva al Governo ed al Parlamento, chiede che il Governo nomini una Commissione d'indagine amministrativa con il compito di accertare la situazione dell'ALFA SUD sia per quanto concerne la correttezza gestionale sotto tutti gli aspetti, sia per controllare la idoneità della organizzazione in tutti i reparti operativi dell'azienda.

(4-05620)

INTERROGAZIONI A RISPOSTA ORALE

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri del bilancio e programmazione e delle partecipazioni statali, per sapere quali urgenti iniziative intenda adottare allo scopo di garantire il rispetto di quanto previsto nella legge per lo scioglimento dell'EGAM.

« In particolare, gli interroganti di fronte al disinteresse dell'IRI e del comitato di liquidazione delle aziende incluse nella tabella C, i quali in violazione della legge ignorano ogni prospettiva di ripresa produttiva e tralasciano qualunque ipotesi di salvaguardia dei livelli occupazionali, chiedono di conoscere se il Governo ritenga urgente:

a) compiere una verifica di quanto si sta facendo per la Metalsud di Roma e di Frosinone, ove costosi macchinari e strutture sono abbandonati all'incuria e alle intemperie a causa della chiusura di fatto degli stabilimenti;

b) la immediata convocazione delle parti allo scopo di verificare le possibili

tà di utilizzazione degli impianti e delle strutture esistenti anche per produzioni diversificate e le eventuali ipotesi di occupazione alternativa.

(3-02939) « GRASSUCCI, BRINI FEDERICO, AMICI, MARGHERI, MIANA e D'ALESSIO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei trasporti, per sapere - anche alla luce delle dichiarazioni apparse in questi giorni sulla stampa ed al completamento del piano aeroportuale che il Governo deve da tempo presentare al Parlamento - quali iniziative sono previste a favore dell'aeroporto di Villanova d'Albenga, scalo di terza categoria, peraltro indispensabile per dare sfogo alle esigenze commerciali e turistiche del ponente ligure che spesso è soggetto agli scali stranieri di Nizza e di Cannes.

« L'interrogante fa rilevare l'importanza del convegno svoltosi recentemente a Villanova d'Albenga sul tema " Studi e programmazione degli sviluppi aeroportuali nel ponente ligure ", durante il quale studiosi, sindacalisti, rappresentanti della regione e degli enti locali, operatori economici, parlamentari, hanno dimostrato la rilevante importanza di quell'aeroporto - non di certo in concorrenza con Genova - nonché l'interesse notevole da parte degli operatori liguri del ponente. Tra l'altro sul problema è stata richiamata anche l'attenzione del Ministero della difesa trattandosi di aeroporto militare aperto al traffico civile, ed il Ministero dei lavori pubblici essendo interessato ai lavori attinenti al torrente Arroscia.

(3-02940)

« BAGHINO ».

INTERPELLANZA

« Il sottoscritto chiede di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri degli affari esteri e della marina mercantile, per sapere:

a) se è a loro conoscenza lo stato di profonda crisi in cui si trova il settore

della pesca anche a causa delle difficoltà sorte per mancanza di zone di mare in cui pescare e per i continui soprusi — particolarmente nel Mediterraneo — commessi da marinerie straniere le quali, in spregio alle norme e agli accordi, sequestrano pescherecci e pescato;

b) se è vero quanto recentemente ha dichiarato il segretario generale della Federpesca e cioè che "negli ultimi anni non sono stati conclusi accordi in materia con i paesi africani per consentire alla nostra flotta oceanica il suo lavoro. Da tre anni la competenza per la pesca è passata alla Comunità europea e in questo organismo i nostri specifici interessi non sono sufficientemente tutelati". Di conseguenza a ciò gli armatori degli ulti-

mi cinquanta pescherecci oceanici della flotta italiana avrebbero deciso di ammainare la bandiera e quindi di procedere al disarmo totale.

« Di conseguenza a ciò l'interpellante chiede di conoscere gli intendimenti del Governo per risolvere tale crisi, quali iniziative va prendendo perché in sede europea siano validamente tutelati gli interessi italiani, quale promozione ha allo studio per aumentare la potenzialità produttiva e per coprire il *deficit* della bilancia commerciale italiana alla voce della pesca, tenuto presente l'annunciato piano del Laboratorio di tecnologia della pesca del CNR di Ancona.

(2-00402)

« BAGHINO ».