

MIL.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 29 OTTOBRE 1952

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **TARGETTI**

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Seguito della discussione):	
Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1952-53. (2965)	42305
PRESIDENTE	42305
MARTUSCELLI	42305
BORIONI	42313
Proposta di legge (Svolgimento):	
PRESIDENTE	42303
LIGUORI	42304
CASTELLI, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i>	42305
Sul processo verbale:	
PAOLUCCI	42303
PRESIDENTE	42303

La seduta comincia alle 11.

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

Sul processo verbale.

PAOLUCCI. Chiedo di parlare sul processo verbale.

PRESIDENTE. Voglia indicare il motivo.

PAOLUCCI. Per fatto personale. Nella seduta di ieri, in mia assenza, l'onorevole Rubinacci mi ha fatto carico di avere attribuito al Governo la responsabilità del decesso di 60 operai della società Montecatini negli stabilimenti della stessa in Bussi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

PAOLUCCI. Dichiaro che l'addebito a me fatto non ha consistenza, in quanto nel mio ordine del giorno io precisai che quei decessi di operai della Montecatini si erano verificati in Bussi fin dal 1936, epoca nella quale non vi era, come tutti sanno, il governo democristiano, e negli anni successivi.

Contesto, d'altra parte, l'affermazione del ministro che dal 1947 in quegli stabilimenti si sia verificato un solo caso di decesso, che cioè un solo operaio sia morto vittima del lavoro. Confermo i dati da me forniti e mi riservo...

PRESIDENTE. Ella ha diritto di fare una dichiarazione su quel che altri le ha attribuito, non di parlare di quel che altri ha detto per contestarlo.

PAOLUCCI. Poiché il ministro Rubinacci ha affermato che io avevo fornito dati inesatti e che avevo mostrato ingratitudine ed irricoscenza per l'opera del Governo nel campo della prevenzione degli infortuni sul lavoro, desidero confermare i dati da me enunciati e mi riservo di fornire alla Camera la documentazione della loro esattezza alla prima occasione e nella sede opportuna.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre osservazioni, il processo verbale si intende approvato.

(È approvato).

Svolgimento di una proposta di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della proposta di legge di iniziativa dei deputati Liguori, Molinaroli, Caserta, Sica, Petrucci, De' Cocci, Facchin, Ponti, Balduzzi, Delli Castelli Filomena, Lecciso, Bartole, Amatucci, Armosino, Ne-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

grari, Lettieri, Ferrarese, Donatini, Sallis, Tozzi Condivi, Russo, Melloni, Troisi e Pignatelli:

« Modificazioni concernenti l'ordinamento dell'imposta di soggiorno ed il credito alberghiero ». (2856).

L'onorevole Liguori ha facoltà di svolgere questa proposta di legge.

LIGUORI. I fini che si prefigge la proposta di legge, che ho avuto l'onore di presentare con l'adesione di numerosi colleghi, sono due: anzitutto fornire alle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo ed agli enti provinciali del turismo i mezzi necessari per lo svolgimento della loro opera; in secondo luogo, potenziare il credito alberghiero.

Gli organi periferici del turismo hanno una notevole importanza: le aziende, come è noto, provvedono al miglioramento ed all'abbellimento delle località turistiche e delle attrezzature ricettive, alla propaganda, al richiamo dei forestieri, ma purtroppo hanno mezzi limitati.

L'imposta di soggiorno è il tributo meno invisibile, perché si paga nei momenti in cui il turista è in viaggio; quindi, in condizioni particolarmente favorevoli dal punto di vista psicologico. È l'unica imposta non perequata, perché la tariffa è stata portata a 18 volte l'anteguerra, mentre tutti gli altri tributi vanno dalle 40 alle 60 volte anteguerra.

Le aziende autonome e gli enti provinciali segnalano frequentemente, in congressi, in manifestazioni ed in esposti che inviano a noi parlamentari — e noi membri del gruppo parlamentare del turismo ne abbiamo ricevuti spesso — le difficoltà in cui si dibattono e che si aggravarono quando fu abolito il contributo sugli spettacoli e sui cinema che era previsto dal regio decreto 15 aprile 1926, n. 765. Quel contributo ora è stato ridotto al 0,50 per cento ed anziché un contributo in percentuale è diventato un contributo fisso di 250 milioni. Noi proponiamo che il maggior gettito dell'imposta sia devoluto in parte notevole a questi enti periferici del turismo.

Ma vi è una difficoltà che bisogna superare, cioè non si deve gravare troppo su questo tributo perché ne potrebbero conseguire dei danni per il turismo. Io ho potuto personalmente constatare, recandomi in Austria insieme con alcuni colleghi, quale influenza può avere un eccessivo aumento delle tariffe alberghiere. A Salisburgo si è avuta quest'anno la riduzione del 50 per cento delle presenze rispetto all'anno scorso. È vero che quel

turismo ha condizioni particolari, ma non bisogna gravare oltre certi limiti.

Quindi si potrebbe apportare un ritocco a quella imposta, elevandola a 25-30 volte l'anteguerra, ma senza superare questo limite, tanto più che il gettito sarebbe abbastanza considerevole. D'altra parte, bisognerebbe ridurre l'aggio di esazione che è abbastanza forte.

Vi è poi il problema dell'Opera nazionale maternità e infanzia, che riceve attualmente il 25 per cento del gettito dell'imposta. È un'Opera benemerita, alla quale non si può togliere un notevole apporto di denaro. Noi abbiamo proposto, in questo provvedimento, una quota fissa, in favore dell'Opera, di 250 milioni, che supera quella attuale di 191 milioni e che ha il vantaggio di non essere legata agli aumenti, alle diminuzioni, alle alee che potrebbero esservi. Il Governo dovrebbe pensare però a reperire, al più presto, altri fondi, in modo che anche questi 250 milioni possano essere destinati al turismo.

E vengo al credito alberghiero. Lo sviluppo notevole del turismo in questi ultimi anni è stato legato, e lo sarà anche per il futuro, ai miglioramenti delle attrezzature ricettive. Questo è stato molto bene detto in un rapporto di esperti americani e italiani (quello degli americani porta la firma del signor Asp). Vi è nel turismo un incremento notevole, ma, se non corrisponderà un'adeguata e migliorata attrezzatura ricettiva, correremo il rischio di avere una diminuzione di questo importante fondo di valute.

Ora, purtroppo, dopo la legge 29 luglio 1949, n. 481, non sono stati stanziati altri fondi per il turismo. Io stesso, più volte, ho presentato interrogazioni, ma ho ricevuto generiche assicurazioni dal Governo e non si sono avuti altri stanziamenti, oltre quelli previsti dalla citata legge del 1949, i cui residui sono in corso di distribuzione, dalla legge 28 giugno 1952, n. 677, e oltre i fondi, per quanto riguarda il Mezzogiorno, della Cassa per il Mezzogiorno.

Con la proposta di legge da noi presentata si avrebbero maggiori disponibilità a favore degli enti periferici del turismo, e si avrebbe poi la possibilità di costituire un fondo per l'erogazione di contributi rateali, diretti od in corso mutuo, per la riparazione, costruzione, ampliamento o miglioramento di attrezzature ricettive.

Circa i dettagli mi riporto alla relazione e agli articoli della proposta di legge. Faccio rilevare alla Camera che un ulteriore potenziamento del turismo, attingendo i mezzi proprio

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

dal movimento turistico, si appalesa veramente necessario, inderogabile.

Io penso che questa proposta di legge, con tutti gli emendamenti che la Camera vorrà apportarvi, potrà dare notevoli risultati. L'ulteriore potenziamento del turismo è indispensabile. Il turismo dette 135 miliardi nel 1951 alla nostra bilancia commerciale, e l'interesse dell'economia nazionale è di favorirlo e di potenziarlo ancora.

Nel raccomandare alla Camera la presa in considerazione della proposta di legge, chiedo per essa l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

CASTELLI, Sottosegretario di Stato per la finanze. La proposta di legge Liguori rappresenta un notevole contributo alla soluzione dei diversi problemi connessi all'ordinamento dell'imposta di soggiorno. Il Governo si rimette pertanto alla valutazione della Camera circa la presa in considerazione, e si riserva, in sede di merito, di fare quelle osservazioni tecniche e di fondo che crederà opportune.

PRESIDENTE. Pongò in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Liguori ed altri.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

La proposta sarà trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilire se dovrà esservi esaminata in sede referente o legislativa.

Seguito della discussione del bilancio del Ministero dell'interno.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio del Ministero dell'interno.

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

MARTUSCELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nell'esaminare quest'anno il bilancio del Ministero dell'interno non possiamo astenerci da qualche considerazione preliminare su una parte, indubbiamente intonata all'azione governativa, della relazione; questa contiene un esame piuttosto accurato e diligente di vari problemi, ma premette ad esso un capitolo: «ordine pubblico e guarentige delle libertà» (in altri termini, un piccolo trattato di diritto costituzionale), che attraverso alcune affermazioni più o meno singolari giunge alla teoria dello Stato forte.

In esso leggiamo: «Il concetto di ordine pubblico ha una irriducibile, larghissima portata, in quanto riguarda lo Stato totalitariamente considerato». Non sappiamo se l'avverbio è sfuggito o meno all'onorevole relatore; forse non lo avrà adoperato a caso, perché effettivamente sono proprio gli Stati totalitari i quali col pretesto dell'ordine pubblico adottano a poco a poco tutte le restrizioni essenziali a quel totalitarismo che essi intendono realizzare...—

SAILIS, Relatore. Ma ella è convinto che non è questo il mio concetto.

MARTUSCELLI. Ne sono convinto. Però sono anche convinto che alcune affermazioni si prestano stranamente a convalidare proprio questa concezione. Infatti chi non ricorda che la prima meta proclamata dall'onorevole Mussolini fu quella dell'ordine pubblico? Cominciò col dire che l'ordine pubblico doveva prevalere sulla libertà e a poco a poco ogni libertà fu soppressa. Anche di ordine pubblico e di ordine nuovo in Europa parlava l'altro dittatore scomparso, Adolfo Hitler.

Soffermiamoci ora un po' su due punti che vogliamo considerare. Dice il relatore: «Lo Stato si confonde con la nazione italiana e si identifica con la patria italiana». Senonché occorre intenderci, poiché, se parliamo di Stato in senso astratto, dell'ente Stato che è al di sopra dell'individuo, allora possiamo anche dire che lo Stato si identifica con la nazione, ma in concreto, nella realtà, la volontà dello Stato è attuata dal Governo, cioè dalla maggioranza di cittadini che esso rappresenta, e, poiché la democrazia implica anche il rispetto delle minoranze, solo uno Stato democratico si identifica con la nazione, mentre una maggioranza sopraffattrice può arrivare alla soppressione delle garanzie delle minoranze e attuare lo Stato totalitario e dittatoriale, che, evidentemente, non può essere identificato con l'intera nazione. Lo Stato è in concreto rappresentato dal gruppetto di uomini che formano il Governo, e occorre vedere se questi uomini sono veramente capaci di elevarsi al di sopra delle loro passioni di parte, e anche della maggioranza che rappresentano, per poter dire che esso si identifica con tutta la nazione.

Nel nostro paese, purtroppo, non abbiamo manifestazioni recenti in questo senso, ché, anzi, tutta l'azione governativa è aderente ad una concezione concreta di parte e non a una concezione astratta e superiore dello Stato. Purtroppo, infatti, sono passati i tempi in cui il Parlamento, veramente elevandosi al di sopra delle piccole concezioni degli

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

uomini singoli e dei gruppi di partito, riusciva, come nel 1919, ad attuare, con forte affermazione della maggioranza parlamentare, quella proporzionale che era la bandiera che guidava i popoli verso la conquista della libertà e della democrazia. Quella maggioranza era fatta di uomini che si elevavano al di sopra di interessi personali e passioni di parte e che rappresentavano degnamente l'intera nazione. Oggi, invece, l'azione di governo è completamente opposta, è opera di parte, ed esiste persino un disegno di legge, detto polivalente, che aggrava la concezione del codice fascista di vilipendio al Governo, aggiungendovi perfino quella di vilipendio delle persone dei ministri; se fosse stata mantenuta la figura del capo del Governo, il vilipendio della sua persona sarebbe assai bene intonato alla proposta riforma.

Il regime democratico — dice ancora la relazione Sails — va mantenuto a tutti i costi, e da questa premessa discende che lo Stato deve essere forte e autoritario, non potendosi concepire uno Stato senza coazione, potestà di imperio ed autorità. A parte il fatto che la democrazia non è un « regime » ma una forma di organizzazione politico-sociale, va notato che non è la potestà di imperio che distingue lo Stato forte e autoritario, poiché essa è connaturata invece al concetto di Stato in genere.

« Il regime democratico va mantenuto a tutti i costi »: ecco un'affermazione pericolosa. « A tutti i costi », cioè anche a costo di abolire il diritto delle minoranze, ossia la democrazia stessa. È naturale che voi la intendiate così, perché, in ultima analisi, voi identificate la libertà con la legalità, come si rileva dall'affermazione finale della relazione: *sub lege libertas*.

Evidentemente noi dell'opposizione non possiamo essere d'accordo con questa teoria della libertà sotto la legge.

Si pensi soltanto che il fascismo è arrivato alla soppressione di tutte le libertà costituzionali attraverso una assoluta legalità apparente e formale: esso ha ottenuto un iniziale voto favorevole grazie anche al contributo democristiano, è diventato Stato legale ed ha fatto delle leggi secondo le forme ammesse dallo statuto. Naturalmente ha cominciato col legiferare a suo beneficio, introducendo prima il sistema maggioritario con la legge Acerbo e successivamente il sistema totalitario di elezione, quello del sì e del no del 1928, e sopprimendo infine il voto (con la « camera dei fasci e delle corporazioni »), la libertà di stampa e tutte le altre libertà de-

mocratiche. A tutto questo il regime fascista è arrivato attraverso una formale legalità, per cui è lecito dire, con riferimento al periodo fascista, che quelli che furono contro la legge combatterono per la libertà e la costituzione. In altri termini, in casi analoghi, quando cioè lo Stato attraverso leggi nella forma regolari sopprime i diritti della minoranza e si mette contro la democrazia, è vero invece che *contra legem libertas*, perché — ripeto — coloro che combattono queste leggi propugnano la libertà e le garanzie costituzionali.

SAILS, *Relatore*. Ma la nostra è legge democratica e non l'espressione di volontà del duce che ha sempre ragione.

MARTUSCELLI. Io mi terrò strettamente nei limiti dell'argomento, però valga anche questo piccolo accenno alla concezione antidemocratica cui si ispira il principio maggioritario, alla luce di tutte le costituzioni e della elaborazione dei principi proporzionalistici nei vari Stati moderni, per mettere in risalto i rapporti della vostra legge con la libertà e la democrazia.

Oggi però esaminiamo il bilancio dell'interno. E vediamo se il ministro dell'interno, il quale non disdegna, nei momenti più delicati della critica al suo operato, di affermarsi paladino di libertà e di democrazia, abbia veramente rispettato la libertà e la democrazia. In verità, talvolta certe affermazioni assolute travolgono anche quella che è la buona fede e la sincerità originaria, e portano da posizioni democratiche a posizioni antidemocratiche: così quando spingono agli estremi la passione di parte, e inducono a considerare gli avversari come individui meritevoli di esser posti fuori legge e i nemici propri come nemici della democrazia. È evidente che questa stessa concezione è contraria ai principi di libertà e di convivenza democratica. E questo, purtroppo, ci sembra il caso del ministro dell'interno.

Esaminiamo intanto che cosa è avvenuto circa le autonomie locali. Esse già si può dire che non esistevano prima del fascismo e in realtà, nell'epoca prefascista, erano infatti piuttosto ridotte. Durante il fascismo, poi, furono addirittura soppresse e travolte, come appare chiaro se si pensi che in un organo che ha distinte funzioni amministrative e giurisdizionali, come la giunta provinciale amministrativa, furono introdotti degli elementi designati dal partito fascista. Basterebbe questo esempio per vedere quale scempio venne fatto delle autonomie locali dal regime fascista.

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

La Costituzione repubblicana, invece, si è preoccupata di proclamare il principio del decentramento e dell'autonomia locale, che trova per altro larga attuazione nelle costituzioni moderne. Non a caso essa lo ha ribadito in più articoli; non a caso ha fissato anche un termine nelle disposizioni transitorie per la sua attuazione. Ella, onorevole ministro, conoscerà perfettamente la IX disposizione transitoria, la quale dice che la Repubblica deve adeguare le sue leggi entro tre anni ai principi delle autonomie locali. Ora questo termine è trascorso: è stato attuato il principio dell'autonomia?

Quando l'anno scorso, discutendo sul bilancio dell'interno, io proposi una questione di questo genere e con un ordine del giorno invitai semplicemente il Governo a prendere in considerazione la necessità di realizzare le autonomie locali, il sottosegretario per l'interno senatore Bubbio, che assisteva alla seduta in assenza del ministro, mi interruppe per dire che praticamente le autonomie erano state attuate, perché il controllo di merito del prefetto era stato soppresso. Ma, innanzitutto, le autonomie locali non consistono esclusivamente nella potestà dei comuni di decidere senza il controllo di merito del prefetto; e poi, se v'è stato qualche provvedimento in questo senso, esso è precostituzionale, perché la legge che ha soppresso questo controllo è del 9 giugno 1947. Quindi, evidentemente, se la Costituzione contiene delle affermazioni nel senso dell'autonomia locale e ha stabilito un termine per attuare tali affermazioni di principio, essa doveva riferirsi a qualche cosa d'altro. La legge del 1947, difatti, se ha soppresso in gran parte il controllo di merito del prefetto sugli atti dei comuni e delle province, ha però lasciato in piedi il più pesante e inammissibile dei controlli di merito, quello della giunta provinciale amministrativa, che, in base agli articoli 98 e seguenti della legge fascista del 1934 e in base agli articoli dal 5 al 13 della legge del 1947, continua a esercitare la tutela attraverso la forma dell'approvazione degli atti dei comuni e delle province, e degli atti fra i più importanti e decisivi per la vita di questi enti. I bilanci, i tributi, le spese che vincolano per oltre 5 anni, le autorizzazioni alle liti, tutto quanto rappresenta l'essenza della vita degli enti locali, è sottoposto all'approvazione della giunta provinciale amministrativa in una forma anche proceduralmente gravosissima; perché, se la giunta non approva, l'atto non è mai valido, in quanto non v'è decorrenza di un termine fissato per la pro-

nunzia. Senza approvazione della giunta, l'atto non si perfeziona. È questo costituzionale? È questa la concezione della nostra Costituzione?

Se l'onorevole ministro mi presta un attimo della sua attenzione, mi permetterò di citargli l'articolo 130 della Costituzione, quello che si occupa della regione, in cui si legge che il controllo di merito è ammesso soltanto nei casi previsti dalla legge e nella forma dell'invito al riesame. Ora questo non è il controllo di merito attualmente esercitato dalla giunta provinciale amministrativa, la quale decide dell'opportunità dell'atto, cioè se l'atto deve essere compiuto o no, se quel determinato orientamento dell'ente locale deve svolgersi in quel senso o no; e decide arbitrariamente, cioè con pieno potere discrezionale. Ma quello che è ammesso dalla Costituzione è invece un simulacro di controllo di merito, è una forma di assistenza alla provincia e al comune, è soltanto un invito a riflettere. Se l'ente locale, di fronte all'invito al riesame, persiste nel suo atteggiamento, evidentemente non v'è più controllo di merito e approvazione che tenga: l'atto va avanti, salvo naturalmente le questioni di legittimità.

E veniamo al controllo di legittimità. Teoricamente, su questa forma di controllo possiamo essere d'accordo, perché evidentemente, per quanto possa essere spinto il decentramento amministrativo, gli enti locali devono uniformarsi alle leggi generali dello Stato e, quindi, gli atti in contrasto con queste leggi possono e devono essere annullati. Però v'è contemporaneamente una esigenza democratica: che non si abusi del controllo di legittimità per esercitarlo nei casi in cui la legittimità non c'entra e in cui si vuole semplicemente impedire l'esercizio di una facoltà discrezionale del comune. Come si fa ad evitare abusi? Qui mi riferisco a quello che è detto ricorso gerarchico. Quando un atto di un ente locale viene annullato dal prefetto entro 20 giorni per asserite ragioni di legittimità, quale difesa è data all'ente, se la legittimità non c'entra e il prefetto ha commesso un abuso? Lo Stato moderno dovrebbe assicurare con le sue forme democratiche la tutela dell'ente, apprestando adeguati rimedi contro questo abuso.

Che cosa abbiamo invece nel nostro sistema? Qui dobbiamo richiamarci ancora alla legge del 1934 perché sappiamo — credo che sia pacifico, riconosciuto da tutte le parti — che in materia di enti locali e di amministrazione locale decine di leggi si affastellano tutte insieme, intersecano le loro disposizioni,

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

generando un caos di cui solamente gli specialisti possono comprendere qualcosa. Basti dire che sono applicate ancora oggi, come nel caso della destituzione del sindaco da parte del Presidente della Repubblica, le norme di un regolamento che risale al 1911. Sono ancora in vigore gran parte di quelle norme. Ed è ancora in vigore, in grandissima parte, la legge del 1934, purtroppo anche nell'istituto della responsabilità degli amministratori, come vedremo da qui a un momento.

Ora, dicevo, per il ricorso gerarchico occorre riportarci alla legge del 1934. Abbiamo una disposizione, nell'articolo 5, per cui gli atti dell'autorità governativa inferiore sono in genere soggetti a gravame gerarchico all'autorità governativa superiore: esclusi però i casi in cui gli atti sono dichiarati definitivi dalla legge oppure suscettibili di diretto ricorso giurisdizionale. Ergo: i provvedimenti del prefetto che annullano per illegittimità gli atti di un comune o di una provincia sono in genere suscettibili esclusivamente di gravame gerarchico, cioè di ricorso al ministro dell'interno.

Immaginate un comune che voglia affidarsi alla legge. Naturalmente deve uniformarsi alle disposizioni in vigore. Ricorre al ministro dell'interno. Si tratti di un provvedimento urgente, dell'attuazione di qualcosa di immediato: l'assunzione o la riassunzione di un impiegato per un servizio straordinario, un lavoro urgente.

Se facesse il ricorso giurisdizionale, potrebbe ottenere in caso di urgenza, per gravi motivi, dall'autorità giurisdizionale amministrativa la sospensione del provvedimento contro cui ricorre. Ma qui, invece, siamo in tema di ricorso gerarchico e il rimedio della sospensione non è contemplato. Deve quindi fare il ricorso e attendere le grazie del ministro dell'interno. Che cosa fa il ministro dell'interno? Egli è legalitario e si attiene alla legge. (Peccato però che non si attenga alla Costituzione per modificare questa legge!). E allora che cosa fa? La legge fascista del 1934 non fissa alcun termine per la decisione del ricorso gerarchico ma consente soltanto che l'intesessato, dopo avere aspettato 120 giorni, faccia una intimazione al ministro perché decida il ricorso gerarchico; dopo di che deve attendere altri 60 giorni perché si abbia un provvedimento negativo implicito del ministro, se lo stesso, non si è pronunciato, e quindi, naturalmente, astenersi poi da ogni ricorso giurisdizionale, perché il decorso di questo lungo periodo avrà reso completamente inutile e inattuale la questione che aveva

affidato in sede amministrativa alla giustizia del ministro dell'interno.

A me sembra, quindi, che anche il controllo di legittimità esiga una riforma a norma dei principi costituzionali, che garantiscono i diritti civili.

Il sistema del ricorso gerarchico va riformato nel senso che o si ammette la sospensione del provvedimento impugnato, quanto meno nei casi più gravi e più urgenti, oppure si riduce il suddetto termine di 6 mesi ad un minimo, in modo che il ministro dell'interno, se i suoi funzionari non avranno il tempo di scrivere il provvedimento, si vedrà soggetto al ricorso giurisdizionale con tutte le garanzie che la legge offre in quella sede sia alla parte ricorrente che alla pubblica autorità.

Un altro aspetto ancora dell'autonomia locale è la democratizzazione degli organi di controllo, e ci meraviglia che l'onorevole relatore che è stato così diligente nel porre in luce l'azione del Governo non si sia fermato su aspetti così evidenti, così notevoli, dell'inattività costituzionale governativa.

Difatti, come è composta oggi la giunta provinciale amministrativa? Prima del fascismo essa si componeva di sette membri, di cui quattro elettivi e tre designati dalla autorità, e quindi, in prevalenza, dell'elemento elettivo. Nel periodo fascista fu modificata più volte, e negli ultimi tempi addirittura con la inclusione di elementi designati dal partito nazionale fascista. Lo immaginate, voi, un organo giurisdizionale con dei membri designati da un partito?

Ma noi abbiamo avuto poi una riforma: la giunta è stata riformata nella nuova Italia democratica del 1944. Ci saremmo attesi che la riforma del 1944 avesse quanto meno rimesso le cose in pristino, cioè avesse ristabilito una giunta provinciale amministrativa in cui l'elemento elettivo avesse la prevalenza di fronte all'elemento designato dagli organi di governo. Invece, che cosa ha fatto la legge del 1944? La giunta provinciale amministrativa oggi è composta, in base alle disposizioni di detta legge, di dieci membri: prefetto, ispettore provinciale, intendente di finanza, due consiglieri di prefettura, ragioniere capo della prefettura e quattro membri designati dalla deputazione provinciale, però con l'approvazione del prefetto.

Quindi non vi è un solo elemento della giunta che non abbia o la designazione o il nulla osta dell'autorità governativa, mentre poi vi è una prevalenza assoluta dell'elemento governativo diretto: ben sei elementi sono funzionari governativi. Come quindi è ovvio,

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

se si vuol parlare di democrazia, di stato di diritto, di garanzie costituzionali, bisogna cominciare ad attuare la democratizzazione proprio di quegli organi che esercitano i controlli e la giustizia amministrativa. E questo non è stato fatto. Non solo non è stato fatto in quanto non vi è stata alcuna iniziativa del Governo, ma non si sono neppure favorite le iniziative parlamentari che vi sono state in tal senso. Vi è una proposta di legge per la democratizzazione della giunta provinciale amministrativa che giace, da circa un anno, al Senato senza che sia stata posta nemmeno all'ordine del giorno della competente Commissione, né il Governo si preoccupa per questo.

Vi è infine un'altra gravissima questione che riflette proprio la coincidenza fra legalità e democrazia, di cui abbiamo parlato in principio. Parlo delle garanzie degli amministratori elettivi, in relazione alla responsabilità amministrativa e alla decadenza degli amministratori dalla carica. I principi che regolano la responsabilità degli amministratori sono quelli della legge del 1934 più volte citata, e precisamente gli articoli 252 e seguenti.

Senza entrare nel merito di questi principi che regolano la responsabilità degli amministratori, e che sono sempre quelli della legge fascista del 1934, vogliamo invece esaminare qui l'aspetto più grave del problema, quello delle garanzie dell'amministratore, alla stregua di quanto avviene in pratica. Chi è competente a porre sotto inchiesta e quindi sotto procedimento, nella prima fase giurisdizionale, gli amministratori, elevando un addebito di responsabilità? Il consiglio di prefettura presieduto dal prefetto, organo governativo. E se si tratta di una questione controversa tra il prefetto e l'ente autarchico? Nulla da fare, chi giudica è il prefetto come presidente del consiglio di prefettura.

Dunque, il consiglio di prefettura pone sotto inchiesta l'amministratore e dichiara la sua responsabilità. Purtroppo nell'ordinamento vigente, mai riformato, questa decisione è una vera e propria sentenza, ha carattere giurisdizionale, e fin dall'inizio dell'inchiesta abbiamo un procedimento giurisdizionale pendente a carico dell'amministratore. Contro tale sentenza è concesso l'appello ad un organo di giustizia amministrativa, alla Corte dei conti; si tratta di un organo superiore composto di elementi tecnici, di magistrati, quindi il procedimento offre tutte le garanzie. Ma attende il Governo la decisione della Corte dei

conti per ritenere responsabile l'amministratore e dichiararlo decaduto, oppure no?

Il principio che richiede la definitività di una decisione giurisdizionale per trarne conseguenza definitiva a carico di un cittadino è un cardine dello Stato democratico legalitario, ed è una conseguenza naturale del doppio grado di giurisdizione nonché della presunzione di innocenza dell'incolpato fino alla sua dichiarazione di responsabilità; è un cardine della stessa convivenza sociale e dei diritti civili dei cittadini. Quindi, ci aspetteremo che solo di fronte alla sentenza definitiva l'amministratore possa essere dichiarato decaduto e privato di quel mandato elettivo di cui lo hanno investito i liberi cittadini che gli hanno dato liberamente il voto. Invece non è così.

Il Governo, col suo organo locale che è il prefetto, ha escogitato un'altra tesi. Dice: voi amministratori avete ricorso alla Corte dei conti, vi è quindi un procedimento che è pendente in sede di appello, perciò non possiamo dichiararvi decaduti per responsabilità amministrativa o giudiziaria, poiché la dichiarazione di responsabilità deve essere definitiva; però vi è una lite pendente, e poiché vi è un'altra ipotesi di legge che commina la decadenza in caso di procedimento pendente, ecco che il semplice fatto di avere un procedimento pendente a vostro carico porta alla dichiarazione definitiva di decadenza. Nella legge del 1915 è prevista la semplice sospensione per il sindaco sottoposto ad un procedimento penale; in questa moderna democrazia italiana il consigliere, cioè il prescelto del popolo ad una carica libera, elettiva, è sottoposto all'arbitrio esclusivo dell'inizio di un procedimento da parte del consiglio di prefettura.

Ma gli uomini possono anche sbagliare; questo, oltre ad essere un portato logico di comune esperienza, è anche un principio giudiziario dello Stato moderno che ammette più gradi di giurisdizione. Come viene applicato tale principio, se un amministratore liberamente eletto dal popolo può ad un certo momento, sol perché il consiglio di prefettura stabilisce di iniziare una inchiesta, ed anche prima che il consiglio di prefettura accetti una qualsiasi responsabilità, diventa *ipso facto* incompatibile ed è soggetto alla declaratoria di decadenza, che è declaratoria definitiva? Non vi è esito favorevole o appello alla Corte dei conti che tenga; il prefetto a suo arbitrio inizia l'inchiesta, non vi è più niente da fare: gli amministratori sono decaduti. Non si tratta di semplice sospensione,

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

per cui possano riprendere la carica: essi sono cacciati via come ladri, anche se il prefetto, come risulterà in seguito, ha sbagliato o è stato spinto da passione di parte o da un malinteso zelo, di supposto gradimento del ministro dell'interno. L'amministratore è dichiarato decaduto.

È concepibile che questo avvenga in uno Stato moderno, in uno Stato democratico, in uno Stato legalitario?

Ci si potrà chiedere: che cosa potevamo fare? Onorevole ministro, bastavano delle iniziative legislative, anche limitate, per correggere i difetti fondamentali di questo sistema; ma, purtroppo, non solo questo non si è fatto, ma si sono respinti gli ordini del giorno che tendevano a delle affermazioni generiche in questo senso. E si è fatto anche di peggio, cioè, in pratica il Governo si è avvalso di queste disposizioni antidemocratiche ed anticonstituzionali nei confronti di amministratori di parte avversa, dimostrando ovviamente che questa inerzia non era del tutto involontaria.

Citeremo qualche caso. Non voglio scendere ad una dettagliata casistica: vi saranno altri colleghi che si interesseranno più da vicino del problema. Ma chi non sa delle violazioni di legge sistematiche attuate dai commissari prefettizi che si mandano a sostituire le amministrazioni elettive e che invece di preoccuparsi di indire le elezioni nel termine di pochi mesi, come prescrive la legge, restano per anni al loro posto? Chi non sa, per esempio, di un caso avvenuto nella provincia di Roma, in cui il commissario dell'E.C.A., nominato dall'organo straordinario, resta in carica dopo che l'ordinaria amministrazione elettiva lo ha sostituito? Chi non sa degli episodi avvenuti nei comuni di Rocca di Papa e di Valmontone? Quando il consiglio comunale, subentrato al commissario, decide — come è suo diritto e come è normale in ogni democrazia — di sostituire il commissario dell'E.C.A., sapete che cosa succede? Il prefetto annulla il provvedimento per illegittimità, adducendo il motivo che il commissario non ha ancora finito di esplicare il suo lavoro. Questa è la motivazione del provvedimento.

MATTEUCCI. Basta che ci vada il segretario della democrazia cristiana!

MARTUSCELLI. Vorrei chiedere al ministro: come si conciliano questi fatti con certe sue affermazioni generiche di principio?

Infatti, in una circolare del ministro dell'interno che porta la data del 21 giugno 1951 (numero 15900/1-bis-2550), e che non leggo per intero in quanto il ministro conosce cer-

tamente le sue produzioni letterarie, si dispone che non si debba dar corso alle decisioni della giunta provinciale amministrativa che dichiara la decadenza degli amministratori, quando è pendente il ricorso in appello. Ottimo principio, principio giuridico superiore, principio democratico: però, in pratica, succede quello che ho detto, e i suoi prefetti fanno il contrario di quello che ella dice, onorevole Scelba.

Potrei citare il caso di Melfi: non so se il ministro dell'interno lo abbia presente. Interessante è il comportamento dell'organo governativo locale, che è appunto il prefetto di Potenza.

Vi era a Melfi una amministrazione socialcomunista che fino allora aveva ottimamente funzionato, nessun rilievo si era mai potuto fare nei suoi confronti. Ad un certo momento, su disposizione del prefetto, viene iniziata una inchiesta presso il consiglio di prefettura, basata sull'addebito che l'amministrazione di Melfi non aveva applicato l'imposta di famiglia in una misura aumentata in proporzione della svalutazione monetaria.

Iniziatosi procedimento presso il consiglio di prefettura (presidente il prefetto di Potenza denunziante), tale organo dichiarò la responsabilità degli amministratori e li condannò a pagare circa 12 milioni, cioè l'imposta che non sarebbe stata percepita. A questo punto, pur senza troppo addentrarmi in discussioni giurisdizionali, non posso non rilavare come lo stesso procuratore generale presso la Corte dei conti ha osservato che la decisione della commissione di finanza in relazione ad una previsione generica di bilancio non può dar luogo a responsabilità amministrativa, perché la responsabilità amministrativa può essere sostenuta soltanto in caso di mancata riscossione dell'imposta deliberata.

Ma, a parte ogni considerazione di merito, che cosa è accaduto insomma a questi poveri amministratori del comune di Melfi? Essi sono stati condannati a pagare 12 milioni e hanno prodotto un ricorso, che tuttora è pendente, alla Corte dei conti; senonché il prefetto, in pendenza del ricorso in appello, ha citato dinanzi alla giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale i suddetti amministratori per ottenere la dichiarazione di decadenza. Badate che l'organo che doveva dichiarare la decadenza era presieduto dal prefetto stesso e composto per sei decimi di funzionari governativi: mentre gli altri quattro membri sono designati dalla deputazione provinciale, ma con l'approvazione del prefetto. Quindi, organo squisitamente prefet-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

tizio, che è insieme giudice e parte; ecco l'essenza della giustizia italiana nel 1952!

Così la giunta provinciale amministrativa dichiarò la decadenza degli amministratori di Melfi, i quali, poco persuasi della giustizia governativa, appellarono contro questa decisione. Pendenza di un appello, dunque, che secondo la ricordata circolare del ministro dell'interno, e secondo la comune opinione più volte riaffermata, impediva, fino alla sua definizione, che si potesse dichiarare la decadenza dei presunti responsabili. È esatto questo, onorevole ministro? Fino a che c'è un procedimento pendente, specialmente se non consista in un gravame straordinario, come quello in Cassazione, non si può procedere ad una simile dichiarazione, perché la decisione appellabile non è in se stessa esecutiva, e quindi una declaratoria di decadenza non può basarsi su di essa.

Questo discende dalla legge, questo discende anche dalla sua circolare. Qui siamo di fronte al caso del predicare bene e del razzolare male. Il prefetto di Potenza con suo decreto del 3 marzo 1952, comunicato con nota, in pari data, procedeva alla sostituzione del consiglio elettivo del consiglio di Melfi con un commissario prefettizio nella persona del dottor Italo La Morgese, e sapete perché? Perché essendo decaduti più di due terzi dei membri del consiglio comunale, questo non poteva più funzionare.

Ora, se la dichiarazione di decadenza non era esecutiva, sia in base alla legge che alla circolare del Ministero dell'interno, come applica, questo vostro prefetto, la legge e la vostra circolare, se estromette dall'amministrazione degli amministratori dichiarati decaduti con decisione non definitiva, ma soggetta a gravame tuttora in corso? Io me lo domando e spero di avere una risposta.

Anche in tema di ricorso gerarchico ricorderò un caso abbastanza interessante. Il comitato per la pace di Roma indice una raccolta di firme nel 1951. Il prefetto di Roma con suo decreto — non lo cito, perché il fatto è noto — proibisce la raccolta delle firme, dichiarandola illegittima, in base a quell'articolo 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che l'onorevole Scelba nelle sue dichiarazioni al Senato aveva detto di ritenere già abrogato, perché in contrasto con la Costituzione.

Allora, per la fiducia che ispirava questa interpretazione del ministro, fu prodotto ricorso gerarchico. Naturalmente, la raccolta delle firme della pace, che era indetta per quel mese, diveniva inattuale e superata

dopo il mese. Da questo e dalle mie premesse avete capito cosa è avvenuto: sono passati quasi due anni e il ministro dell'interno non ha deciso. Potreste rispondere: « Perché non avete fatto dopo quattro mesi quella tale intimazione, per invitarlo a decidere entro due mesi, come dice la legge? ». Perché dopo sei mesi la raccolta delle firme della pace era del tutto definita ed assorbita da altre iniziative. Ma pensiamo che il ministro in questioni di questo genere, che investono le garanzie dei cittadini e il costume democratico, abbia, quanto meno, il dovere di pronunciarsi e di assumere le sue responsabilità, se non di restare coerente con la sua opinione.

Un ultimo caso: l'amministrazione del comune di Santa Maria Capua Vetere, composta di amministratori socialisti, comunisti e indipendenti, ha funzionato bene per quattro anni. Ad un certo momento è stato scoperto che aveva applicato, anch'essa, una imposta in misura inferiore a quella prevista dalla commissione centrale di finanza (come se gli amministratori fossero obbligati a rendersi impopolari, sottostando a quello che la commissione di finanza decide a suo arbitrio).

Questo gravissimo addebito porta sul banco degli accusati gli amministratori di quel comune proprio nell'aprile del 1952, cioè alla vigilia delle elezioni amministrative. Anche qui è successo qualcosa, che nella forma è abbastanza interessante: in pochi giorni il consiglio di prefettura ha emesso la sua decisione. Allora: ricorso alla Corte dei conti, citazione del prefetto davanti alla giunta provinciale amministrativa, dichiarazione di decadenza da parte della giunta amministrativa, estromissione degli amministratori il 5 aprile 1952.

Onorevole ministro, io vorrei domandare innanzi tutto al suo raziocinio se si può parlare di garanzie dei cittadini e di democrazia, quando abbiamo una legge che permette la sostituzione di un consiglio comunale, liberamente eletto, ad arbitrio assoluto dell'organo governativo.

Secondo: domando se, esistendo questa legge, sia ammissibile che un Governo, che si proclama democratico, se ne avvalga alla vigilia delle elezioni contro suoi avversari.

Queste domande, senza risposta, giustificano la mancanza assoluta di fiducia che si è radicata in noi nei confronti dello spirito democratico e di legalità dell'attuale Governo. Voi avreste dovuto attuare la riforma di tutto il bagaglio della legislazione fascista e totalitaria: non l'avete fatto, ed eccoci di fronte a leggi che sono antidemocratiche. Vi avvalete

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

di queste leggi, ed ecco che vi ponete deliberatamente fuori della democrazia e delle garanzie costituzionali.

Un ultimo caso desidero citare: quello del sindaco di Lentella, che è stato sospeso con un decreto prefettizio perché — udite! — al passaggio di un corteo in cui era un vescovo si è voltato dall'altra parte. Non so quale sia la legge la quale dispone che il sindaco può essere sospeso perché non rende atto di ossequio ad una autorità che potrà anche essere ben accetta alla maggioranza degli italiani, ma che non deve obbligatoriamente essere ossequiata e riverita anche dalla restante minoranza.

Questo episodio fa il paio con quelli che si verificavano ai tempi del fascismo quando vi era qualcuno che non si toglieva il cappello dinanzi ai cortei ed ai labari. Se è legittimo il decreto di quel prefetto, anche il semplice cittadino potrebbe essere sottoposto a delle sanzioni per un fatto di quel genere. Speriamo di non arrivare a tanto, ma il caso merita indubbiamente la nostra attenzione.

Sempre sul terreno della legalità, vorrei chiedere all'onorevole ministro qualche informazione (che mai ho potuto avere) sui supplementi al clero congruato. In un capitolo del bilancio dell'amministrazione del fondo-culto, è iscritta la spesa di 3 miliardi e 600 milioni per supplemento al clero congruato.

Non risolleverò la questione che ebbi occasione di porre a proposito degli aumenti dei supplementi di congrua. Allora ebbi dal ministro l'unica soddisfazione di vedere definita, alquanto ermeticamente, demagogica la mia proposta: che consisteva in un emendamento tendente a risparmiare allo Stato italiano il carico di un miliardo e mezzo corrispondente al proposto aumento e a concedere al tempo stesso un più giusto supplemento di congrua (superiore cioè alle 10 mila lire al mese) al clero povero, che ha pur il diritto di vivere dignitosamente,

Il sistema è semplice: basta tener conto del concetto cui si ispira il supplemento di congrua, e cioè che esso rappresenta l'integrazione di un minimo per coloro i cui proventi dei benefici ecclesiastici non raggiungono questo minimo.

Pertanto la base per l'attribuzione è l'esame dei proventi; ma vi sono dei proventi che non vengono riesaminati dal 1890, ed altri non vengono revisionati dall'immediato anteguerra, cioè da prima che si verificasse la svalutazione monetaria. Il che comporta che benefici di terreni, ad esempio, di centinaia di ettari figurano per un reddito corrispondente all'antico imponibile di poche

lire, e consentono al loro possessore di percepire anche le 14 mila lire del supplemento di congrua.

Onorevole ministro, senza entrare negli *interna corporis* di questa ingiusta distribuzione, il Parlamento deve però controllare se le spese vengono erogate legalmente. Questo capitolo del bilancio consacra un abuso e una illegalità. In occasione del mio emendamento, ella disse — non leggo le sue dichiarazioni — che comunque vi poteva essere qualche caso di supplemento di congrua non revisionato.

E allora io domando: se vi è qualche caso, perché ella non ce ne informa? Perché non ha compiuto un'indagine all'amministrazione del fondo-culto o non ce la comunica per farci sapere di quanti casi si tratta? Da informazioni che io ho assunto, trattasi di una cifra tanto notevole che avrebbe permesso di coprire quel tale aumento che deliberammo e che invece, per deliberazione di questo Parlamento, è a carico dello Stato italiano. Su 25 mila parroci, vi sarebbero migliaia di casi non revisionati: non dico dal 1890, ma quanto meno dall'epoca in cui si è avuta l'ultima inflazione.

Onorevole ministro, riassumo in questi termini la questione: esiste o non esiste una legge la quale dice che lo Stato ha l'obbligo di corrispondere supplementi di congrua quando i benefici non diano un reddito che raggiunga il minimo? Esiste o non esiste una legge la quale dice che questi benefici devono essere revisionati anche di ufficio ogni qualvolta intervenga una modificazione nella situazione economica? Si è verificata o non dal 1939 una inflazione che ha portato a una diminuzione del valore della moneta di oltre 50 volte? E perché non si fanno le revisioni? Per favorire il clero ricco? Se esistono — come esistono — casi di congrue non revisionate, essi corrispondono ad un abuso, ad un malcostume, alla violazione della legalità. Ella ha detto che qualche caso esiste; io dico che si tratta di molti casi, e che la legge negli Stati civili e democratici si applica allo stesso modo nei confronti di tutti.

È per ciò che sull'osservanza della legalità e della democrazia occorre intenderci. Penso che l'onorevole ministro non si possa esimere — anche perché ho usato di un mio diritto nel rivolgergli queste domande — dall'obbligo di informare il Parlamento, oltre che sulla questione delle congrue, anche sui già esposti quesiti: ritiene che debbano continuare a sussistere le leggi contrastanti con la Costituzione (in particolare quelle relative al controllo di merito, alla composizione autoritaria

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

degli organi, ecc.), che incidono sulla vita libera e feconda dei nostri comuni e delle nostre province? Ha intenzione di lasciare eternamente quella specie di dominio assoluto (non possiamo chiamarlo dispotismo illuminato, perché abbiamo visto che se ne fa un uso assai poco illuminato) nelle mani di quel potente *ras* locale che è il prefetto, il rappresentante governativo? Se tutto questo deve continuare e se, in aggiunta a questo, anche il Parlamento, con la legge maggioritaria, deve riportarci al medioevo e alla concezione hobbsiana dell'*homo homini lupus*, non ci si venga a parlare più di libertà e di democrazia, ma solo di leggi abusive e sopraffattrici, tali da giustificare il principio: *contra legem libertas* (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Borioni, il quale ha presentato il seguente ordine del giorno:

« La Camera,

considerato che i prefetti della Repubblica fanno sistematico ricorso alla norma dell'articolo 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, al fine di emettere ordinanze limitative o addirittura soppressive dell'esercizio di diritti civili e politici garantiti ai cittadini dalla Costituzione,

chiede al Governo

di impartire opportune istruzioni affinché i prefetti desistano dall'anzidetto sistema altamente lesivo, nella loro essenza, dei diritti e delle libertà costituzionali ».

Ha facoltà di parlare e di svolgere il suo ordine del giorno.

BORIONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, nella fase notturna della seduta di ieri l'onorevole ministro ebbe ad osservare all'onorevole Paolucci, che trattava il tema delle conculcate autonomie degli enti locali, che le critiche erano fuori di tempo, in quanto il ministro aveva già chiarito tutto nel suo discorso al Senato. L'onorevole Paolucci affermò — e fece bene — il diritto dei deputati di esercitare la loro critica dell'azione governativa in modo indipendente ed autonomo. Questo fu affermato dal collega, s'intende, con il dovuto rispetto della valutazione dell'opera che svolgono i colleghi dell'altro ramo del Parlamento. Ma è stato naturale in qualcuno di noi andare a rivedere il testo delle risposte date al Senato, a conclusione del dibattito sul bilancio dell'interno, dall'onorevole Scelba. Abbiamo riletto le dichiarazioni dell'onorevole ministro

e — ci si consenta — siamo persuasi, così com'era persuaso ieri l'onorevole Paolucci, che non si possa assolutamente venirci a dire che alle critiche su questo tema, come su altri temi essenziali, si sia risposto con un minimo di sufficienza.

Gravissimi casi di attentati alle libertà, alle autonomie comunali e provinciali erano stati denunciati al Senato. Ricordo gli interventi dell'onorevole Mancini, dell'onorevole Colla, particolarmente ampio e nutrito, dell'onorevole Menotti e di altri ancora. Il ministro rispose, sostanzialmente, non contestando l'esattezza dei casi denunciati, ma dicendo che quegli arbitri furono consumati nel 1950-51 e quindi non riguardano il bilancio che stiamo discutendo. Ma, se non si parla di ciò che è stato fatto prima di oggi, prima dell'inizio di questa gestione di bilancio, solo dei profeti, e dei profeti di malefatte, potrebbero indovinare il futuro. Del resto, onorevole ministro, non è esatto che i fatti denunciati siano così lontani, perché è tra gli ordini del giorno quello del rappresentante dell'amministrazione comunale di Bologna, onorevole Tarozzi, che denuncia o torna a denunciare un caso limite, quello cioè che corrisponde al diniego dell'autorizzazione a stare in giudizio, giusta il deliberato dell'amministrazione comunale di Bologna, in sede di ricorso contro un provvedimento prefettizio che annullava un atto amministrativo del comune stesso, di particolare delicatezza e importanza. D'altra parte, non mi sembra che si possa ritenere come sufficiente e attinente la risposta del ministro secondo cui, fino a quando i compiti dello Stato saranno quelli attuali, « se pure non aumenteranno come prevedibile, l'esistenza di un organo intermedio fra gli enti locali e l'autorità centrale, tra cittadini e Stato rappresenta una necessità imprescindibile », come gli avrebbe del resto dimostrato la sua ormai lunga esperienza di ministro dell'interno.

Non solo, signor ministro, la sua risposta non esaurisce la materia, ma fa sorgere la preoccupata persuasione, o per lo meno il ragionevole timore, che ella sia lontana dalla percezione del contenuto della questione. Noi siamo in tema di difesa di un principio cardine della Costituzione e dell'ordinamento statale repubblicano vigente, principio che afferma le autonomie locali in maniera tipica attraverso gli articoli 128 e 5 della Costituzione. Il ministro tace su tutto questo e afferma che il prefetto deve continuare nella sua funzione di intermediario tra potere centrale ed enti locali, perché i compiti affidati

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

allo Stato crescono, come se lo Stato si identificasse nel Governo.

È, francamente, preoccupante che ci si venga a dire che è inutile che si trattino queste cose, o per lo meno è fuori tempo, tutto essendo superato dalla risposta del ministro. Nulla è superato, in quanto quelle risposte hanno del tutto ignorato il problema di fondo posto dalle critiche fatte in Senato. Come l'organo intermediario potrà e saprà meglio domani rispettare l'autonomia dei comuni e delle province? Con quali direttive, per lo meno, cercherete, nella attesa della legge sul nuovo ordinamento comunale e provinciale, di garantire ciò? Tutto questo è politica e linea politica del Ministero e del Governo; niente di tutto ciò è nella vostra risposta.

E, in definitiva, anche se espressa con accenti talvolta vibrati, la critica dell'opposizione si limitava a chiedere il rispetto d'un minimo logico e inderogabile di autonomia funzionale dei comuni e delle province. È quanto meno si possa chiedere al ministro e al Governo della Repubblica italiana, perché, onorevole ministro, voi sapete che sareste tenuti non solo a rispettare questo minimo di autonomia, ma a promuovere l'autonomia degli enti locali, e quindi a proteggerla, a svilupparla, a potenziarla.

Questa richiesta non vi è stata nemmeno posta. Quindi non è esatto che, per avere una specie di risposta preventiva ai nostri pensieri critici, alle nostre proposizioni di critica, noi avremmo fatto bene a leggere e a rileggere le dichiarazioni rese al Senato, nelle quali non è nulla che possa fugare le nostre preoccupazioni circa la ormai cronica e abituale insensibilità vostra di fronte ai problemi costituzionali che attendono, da quando la Costituzione è stata promulgata, invano l'imperativa soluzione.

E così è che i prefetti, per questa vostra insensibilità, si sono trovati posti nuovamente fra le mani gli strumenti legislativi classici dell'azione governativa dei regimi tramontati. L'onorevole Martuscelli, con un sapiente ed efficace intervento che abbiamo udito poco fa, ha parlato degli inconvenienti derivanti dall'applicazione delle leggi del 1915 e del 1934, della necessità di innovare e rettificare magari in parte, e nelle parti più in contrasto con la norma costituzionale, il testo di queste due leggi. Ma, tutto concesso, concessa anche la dolorosa necessità di doversi ancora avvalere dei testi di legge anzidetti in materia comunale e provinciale, e ciò nell'attesa, invero oramai troppo lunga, dell'emanazione della nuova legge sull'ordina-

mento comunale e provinciale; ammessa una direttiva imposta dalla Costituzione, legge positiva e operante; operante specie in materia di autonomia comunale e provinciale (principio questo — quello dell'autonomia degli enti locali — che non consente nemmeno la dissertazione sulla sua natura programmatica o precettiva, perché nessuno osa dubitare che non sia uno dei cardini dell'ordinamento costituzionale repubblicano italiano), una direttiva doveva essere impartita nel senso di ricordare ai prefetti che le disposizioni della legge del 1915 e quelle della legge del 1934, nella loro applicazione, dovevano trovare un limite, costituito dal principio dell'autonomia degli enti locali. Tutte le volte che l'uso delle leggi monarchico-fasciste, ispirate a criteri e principi opposti a quelli che ispirano la Costituzione — i primi, antiautononomi e di vigoroso accentramento statale; i secondi, quelli della Costituzione, principi di autonomia e di decentramento — urtasse contro il principio dell'autonomia degli enti locali, l'applicazione delle leggi monarchico-fasciste si dovrebbe arrestare doverosamente, perché oltre la soglia dell'autonomia è l'arbitrio, l'illegalità, è l'assurdo ritorno ad un passato, che anche su questo tema è definitivamente sepolto dalla Costituzione repubblicana.

E qualche cosa, nella risposta del ministro, che parlasse di questo, che orientasse in questo senso, ci sembra che si sarebbe dovuto dire. Non si è detto forse perché non lo si pensava, perché non lo si è mai pensato. E questo è grave, perché è forse esatto che nel 1951-52 solo un numero modesto di amministrazioni locali hanno conosciuto il provvedimento di scioglimento; ma, onorevole ministro, ella ha ricordato, come ricordiamo noi, che in definitiva la circostanza è indubbiamente dovuta al fatto che le amministrazioni da sciogliere erano state già sciolte negli anni precedenti e che quelle restanti, che forse si sarebbero volute sciogliere per gli stessi motivi faziosi che avevano causato lo scioglimento delle precedenti...

SCELBA, Ministro dell'interno. Non è esatto quanto ella afferma, perché vi sono le statistiche anche per gli anni passati, e le ho fornite in sede di discussione dei precedenti bilanci. Quest'anno potrò dare quelle dell'anno precedente.

BORIONI. Allora è riferito male nel resoconto del Senato. Comunque, l'esperienza personale di ciascuno di noi ci ha messo ripetutamente di fronte a casi di scioglimento di amministrazioni, di nomine di commissari

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

prefettizi, di sospensione dei sindaci dalla funzione di uffici di governo, di interferenze prefettizie di vario genere. E, se mi consente, non tranquillizza affatto il raffronto che ella ha fatto fra il numero delle amministrazioni sciolte durante la gestione ministeriale sua e quella del tempo giolittiano. È un raffronto che non regge. I raffronti, secondo noi, vanno fatti fra cose che hanno una sufficiente simiglianza, un principio di commisurazione unica. Al tempo di Giolitti si era governati con i principi fondamentali di diritto pubblico, i quali derivavano dallo statuto monarchico-albertinò. Oggi ci troviamo di fronte ad un'altra elaborazione, ad un'altra legge, ad un'altra costruzione di principi, quali sono quelli ricevuti positivamente nella Costituzione. Quello che poteva non urtare contro un principio base del diritto pubblico positivo italiano allora, oggi ferisce quel principio, oggi costituisce lesione del diritto costituzionale positivo. E il sistema di oppressione dei comuni, il sistema di esercizio di controlli pressanti sui comuni, il sistema cioè di applicazione fredda e meccanica delle norme della legge del 1915 e del 1934 senza vivificarle affatto con lo spirito dei principi essenziali della Costituzione repubblicana vigente, quali sono quelli dell'articolo 5 e dell'articolo 128, non accredita nella fiducia dei cittadini la democraticità e la lealtà costituzionale del Governo e dei suoi funzionari.

Le difficoltà che derivano per le amministrazioni dall'attuazione di questo sistema sono grandi, perché sono anzitutto da ravvisarsi in uno stato perenne di diffidenza, di polemica fra le amministrazioni rette da uomini non inquadrati nella compagine governativa e gli organi — le prefetture — che dovrebbero fare da intermediario fra gli enti locali e il potere centrale e in certi casi dovrebbero dare l'ausilio di una illuminata conoscenza dei testi legislativi amministrativi e di una lunga esperienza professionale.

E in un certo senso, poi, la voluta ignoranza della norma costituzionale ottunde il senso della responsabilità dei vostri funzionari, i prefetti soprattutto, i quali sono al coperto di ogni responsabilità tutte le volte che applicano — come dire? — in modo parziale la legge, e si sentono coperti da ogni responsabilità dalle vostre circolari e dai contatti che hanno con gli uomini rappresentativi della maggioranza. Si ingenera così uno scadimento degli uffici, si ingenera una perdita di prestigio degli uffici e dei funzionari che sono preposti a quegli uffici: scadimento e perdita di prestigio che, in genere, si osser-

vano, e di cui possiamo o potremmo tutti, da ogni banco della Camera, fare onesta ammissione.

Le prefetture sono diventate luoghi dove, se si va a sostenere il rispetto di un principio bandito dalla Costituzione, se si va a sostenere una tutela di legge contro una velleità prefettizia antiautonomista o addirittura ostacolante l'esercizio di determinati diritti civili o politici, e si fa appello alla Costituzione, si è guardati quasi con quel compatimento con cui si guardano le persone eccessivamente ingenui. E questo fare scanzonato, questa insensibilità nei confronti delle leggi fondamentali dello Stato non giovano al corretto e buon funzionamento degli uffici. Perché è una forma di malcostume, è un mancare ai doveri funzionali; e, come ogni altro malcostume, anche questo dilaga, e va ad infettare ogni angolo, anche il più riposto, di quegli uffici.

Ieri, l'onorevole Paolucci ha perfino segnalato come il male sia arrivato a piagare, direi quasi irrimediabilmente, anche il funzionamento delle giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale, e ha fatto riferimento a particolari che hanno colpito, ma che, in definitiva, hanno confortato i dati negativi di una esperienza che abbiamo tutti.

Proprio ieri mi ha scritto un infelice che da sei mesi attende la pubblicazione di una decisione della giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale, decisione adottata in camera di consiglio sei mesi fa.

Io non vi farò elencazioni, però ho il dovere, direi il mandato, di prospettarvi, a dimostrazione della fondatezza delle mie preoccupazioni e a completamento delle critiche ben più compiutamente svolte dagli oratori che mi hanno preceduto, due casi che mi sembrano particolarmente significativi e che riguardano l'operato di un prefetto che sta ben fermo e impavido nella vostra schiera, pronto ad aggredire tutte le volte che una disposizione avuta o uno zelo più o meno bene inteso fa apparire come meritori di benevolenza della parte governativa un provvedimento o una iniziativa, anche se il provvedimento o l'iniziativa sono inconcepibilmente dissociati da un onesto intendimento della legge e dai principi della dignità e della stessa serietà funzionale.

E vengo al fatto. Conoscevamo il fenomeno di determinati principi invocati a giustificazione dell'annullamento di delibere e provvedimenti amministrativi dei nostri comuni, principi che operavano solo nei confronti delle nostre amministrazioni. Quello che cioè

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

era errato e meritevole di annullamento nei confronti delle nostre delibere costantemente, non spingeva alle stesse conseguenze il prefetto nei confronti delle stesse delibere, ugualmente ispirate, delle amministrazioni rette da cittadini di parte democristiana o governativa. Quello che era giusto per l'amministrazione *A* era ingiusto per l'amministrazione *B*. Ma il prefetto di Macerata ha perfezionato il sistema, è arrivato a dichiarare oggi illegittimo quello che ieri aveva dichiarato legittimo e che, per sua formale richiesta, aveva dato occasione ad un conseguente determinato provvedimento amministrativo da parte di un comune. Il comune assume il provvedimento, ottemperando all'invito del prefetto: dopo cinque giorni lo stesso prefetto annulla la delibera del comune perché illegittima.

Sarà bene chiarire perché il fatto è molto sospetto. Il comune di Mogliano ha una certa importanza nella provincia di Macerata. Il consiglio comunale di Mogliano, in esito ad un concorso sperito, aveva deliberato la nomina di un concorrente a impiegato allo stato civile, nomina da più parti criticata, dichiarata non perfettamente regolare dagli altri concorrenti, lamentata come tale dagli stessi con dei reclami al prefetto. Fatto si è che il prefetto il 28 luglio 1952 scrisse al sindaco di Mogliano testualmente: « Facendo seguito a precorsa corrispondenza in merito all'oggetto, si restituisce senza provvedimento l'atto numero 19 relativo all'oggetto (cioè alla nomina dell'applicato di stato civile) con preghiera di revoca per vizio di forma avendo lei e l'assessore Petrelli Duilio partecipato alla deliberazione, pur essendo affini del Corridoni (cioè dell'impiegato nominato assunto al posto di applicato allo stato civile). Codesta amministrazione pertanto dovrà nuovamente e definitivamente deliberare la nomina dell'applicato nella persona di un invalido di guerra, non avendo raggiunto tra il personale la percentuale di invalidità prevista dalla legge ».

Dopo pochi giorni il prefetto invia un'altra lettera sollecitando l'esecuzione di quanto disposto nella precedente lettera e ribadito nella successiva. Il comune di Mogliano riconosce giustissimo quanto chiesto dal prefetto, riconosce giusto non il vizio di forma erroneamente denunciato dal prefetto, ma addirittura il vizio per illegittimità derivante dalla lesione della norma dell'articolo 290 della legge comunale e provinciale, essendo vero che il nominato era affine del sindaco e dell'assessore che avevano partecipato alla nomina; fa quindi una delibera di annullamento e la invia

al prefetto. L'amministrazione di Mogliano attende una lettera di compiacimento perché in definitiva aveva fatto quello che il prefetto aveva chiesto si facesse. Invece... dopo sei giorni arriva un decreto con cui il prefetto annulla la delibera che egli stesso aveva ispirato, dichiara illegittima la delibera e tutta la sua istruttoria, in altri termini sconfessa se stesso. Questo perché? Il perché tutti lo sanno ed è esposto anche nel ricorso che è stato inoltrato all'onorevole ministro. In quei cinque giorni quante persone sono corse in prefettura! Quanti pezzi grossi sono stati scomodati, e quello che sarà successo entro le sale ospitali di questo o di quell'ufficio prefettizio, tutti lo immaginano, ma nessuno lo può provare. Però, le circostanze conclusive parlano; e denunciano un operato del prefetto di Macerata che addirittura dimostra lo scadimento non solo delle sue capacità funzionali, ma del senso della serietà personale. Il prefetto di Macerata aveva esercitato in via preventiva il suo potere di controllo sulla delibera che era da emettere, e che riconosceva egli stesso che dovesse essere emessa.

Questo improvviso voltafaccia, questo improvviso venire a sostenere la illegittimità di quanto si era affermato prima legittimo, il negare anche l'esattezza di presupposti, di fatti affermati come esatti e posti in luce dallo stesso prefetto, fa veramente cadere le braccia, onorevole ministro, e fa pensare che quando ci si mette sulla strada della scanzonata considerazione delle norme di legge fondamentali, quando ci si mette sulla strada di un troppo confidenziale uso di certi poteri formalmente attribuiti al potere esecutivo ed ai suoi rappresentanti da leggi che sono superate dalla Costituzione e dalla coscienza dei tempi moderni, cioè dei tempi della democrazia che il popolo italiano, con tanti sacrifici e con tante speranze si è conquistato, si può andare molto lontano, e si può arrivare ai casi cui la prefettura di Macerata è arrivata.

Ripe San Ginesio è un comune della provincia di Macerata che ha la ventura di essere amministrato da un manipolo di galantuomini della nostra lista, della lista di concentrazione popolare; e ha per sindaco un valente medico. Ebbene, un bel giorno, in prefettura, si chiama il sindaco, è con lui il segretario comunale, e si incomincia a tentare tutta un'opera di persuasione: si voleva convincere il sindaco affinché si facesse promotore dell'iniziativa, in seno al consiglio comunale, di concedere in appalto il servizio di esazione delle imposte di consumo ad una determinata ditta. Il sindaco fa presente come

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

l'assunzione diretta di quel servizio, da sempre esercito dal comune, aveva dato buoni frutti, e che le prospettive per l'avvenire erano per un miglioramento. Si alza la voce, si fanno delle considerazioni le più disparate, si batte anche il pugno sul tavolo. Il sindaco consulta i suoi consiglieri, unanimi sul proposito di mantenere il servizio alla gestione diretta del comune, e fa conoscere la risposta definitiva. Gli vengono fatti dei secchi avvertimenti, che corrispondevano (non nelle parole, ma nella sostanza) ad un « ve ne pentirete »! Dopo due giorni arriva una prima ispezione; dopo altri giorni, ne arriva una seconda. Tre ispezioni in poco più di 15 giorni, ispezioni a chiaro carattere intimidatorio durante le quali sono state pesate le carte, le cifre, le firme, con la bilancia di non so quale orefice, e che alla fine non hanno portate ad alcuna conclusione. Questi signori ispettori hanno dovuto deporre le armi e i propositi di fronte all'accertata onestà, alla illibatezza e alla saggezza degli inquisiti amministratori.

Pareva che tutto fosse ormai superato. Ma non era così: il prefetto non disarmò e decise di instaurare il sistema del domicilio coatto per il sindaco di Ripe San Ginesio, il quale per la sua professione di medico (è da tener presente che si tratta di un comune piccolissimo di poco più di mille abitanti) non poteva davvero tutti i giorni di ogni settimana rimanere sempre nel comune. Le stesse ispezioni tuttavia avevano accertato che per quanto si riferiva alla circostanza della presenza *in loco* del sindaco, tutto era regolare nell'amministrazione del comune, nessun atto era ritardato, nessun registro era fuori posto e così via di seguito.

Malgrado ciò, il prefetto pretese che senza il preventivo assenso della prefettura il sindaco di Ripe San Ginesio non avrebbe dovuto per nessun motivo allontanarsi dalla sede. Io ho consigliato il sindaco, che è un valente professionista, come ho già detto, a non rispondere per iscritto alla pretesa del prefetto e di andare a chiarire verbalmente la questione, nel dubbio che il prefetto non fosse informato di persona. Ebbene, il sindaco va e constata che il prefetto è informato della cosa, non solo, ma sostiene che quelle disposizioni sono legittime. Il sindaco si informa se esistono disposizioni in questo senso, ma viene a constatare che non ve ne sono e continua a fare il suo dovere di sindaco e di cittadino professionista, come per il passato. L'altro ieri è venuto qui da me e mi ha mostrato una lettera con cui lo si invita in prefettura a fornire spiegazioni in

merito alla sua assenza nei giorni 15 e 16 di questo mese dal comune di Ripe San Ginesio!

Mi dice, in questo momento, l'onorevole Nasi, che è roba dell'altro mondo. Io dico che purtroppo è roba di questo mondo, e che si tratta di fatti accaduti in questi giorni.

In relazione alle sue dichiarazioni al Senato, onorevole ministro, vorrei accennare alla situazione che è in atto nella provincia di Pescara e, più precisamente, al comportamento del prefetto di Pescara, il quale si è rifiutato di provvedere ai sensi di legge nei confronti del sindaco e dei tre consiglieri comunali di Tocco Casauria, i quali sono stati rinviati a giudizio dal procuratore della Repubblica di Pescara per reati gravissimi, e cioè per centinaia di brogli elettorali commessi ed accertati attraverso una laboriosa istruttoria conclusasi con l'interrogatorio di non meno di 500 testimoni. Ebbene, questo sindaco e questi assessori denunciati dall'autorità giudiziaria non sono stati nemmeno sospesi. È inutile che aggiunga che si tratta di sindaco e assessori di parte governativa, e, andando celermente alla conclusione, non posso non farvi notare come è indubbio che questo uso, che si fa, dei prefetti, quest'uso che li fa diventare strumenti non di una azione di Stato, ma di una persecuzione politica, di fazione, di parte, nuoce allo sviluppo delle loro capacità funzionali ed all'esercizio delle funzioni, che essi utilmente potrebbero ancora svolgere nel quadro del rispetto delle disposizioni costituzionali.

I prefetti sono capi della polizia, ai sensi della legge del 1931, rappresentanti *in loco* del potere esecutivo, come è ripetuto da più leggi e, da ultimo, dalla legge del 1949. E così, ancora una volta, come depositari dei poteri di polizia su scala provinciale, sono costantemente usati in funzione di aggressori dell'esercizio delle libertà e dei diritti civili e politici dei cittadini. Sembra che abbiano avuto questa direttiva: « la Costituzione non vale nulla nei confronti del prefetto capo di polizia ». Sembra che questa sia la direttiva che il ministro ha impartito ai suoi prefetti. Sembra che questi siano l'insegnamento e l'imperativo. Lo si deduce in modo preminente dall'uso pazzesco, che si fa di quell'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza fascista, di cui ha parlato, sia pure di scorcio, l'onorevole Martuscelli poc'anzi; quell'articolo 2 della legge di polizia fascista, che, giusta quanto l'onorevole Martuscelli ha ricordato, proprio il ministro dell'interno al Senato ebbe a dichiarare evidentemente abrogato

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

— e tale è — dalla Costituzione repubblicana, ma che, invece, è usato con la più grande e, come ho detto prima, pazzesca disinvoltura dai vostri prefetti, in esecuzione di circolari, di istruzioni riservate ministeriali.

Mi si dirà: i prefetti, per poter esercitare il loro compito di tutori dell'ordine pubblico, di capi della polizia nella provincia, ancora attendono la nuova legge di pubblica sicurezza. Però sembra naturale ed onesto che, nell'attesa, dovrebbero avvalersi della legge pre-costituzionale, tipicamente fascista, del 1931, dimenticando le parti che sono palesemente incompatibili con la Costituzione della Repubblica italiana; quella Repubblica italiana, di cui essi sono funzionari, così come ella ne è ministro. Ma di questo non si preoccupano né i prefetti, né il ministro: perché è evidente che la responsabilità dell'uso di leggieri dei delicati poteri eccezionali dell'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza è consigliato ai prefetti proprio dal ministro: altrimenti una responsabilità di questo genere, e così di frequente, nessun prefetto assumerebbe.

Del resto, quando si va a discutere ed a protestare presso i prefetti per l'emanazione di simili ordinanze, allorché tutti i decenti argomenti a difesa sono esauriti, capita spesso di sentirsi dire dal prefetto: « Io ho delle istruzioni in proposito e ad esse sono vincolato ». Qualcuno arriva a dire: « Non è a me che dovete portare la protesta ».

Quindi i prefetti smentiscono l'onorevole ministro quando egli dichiara al Senato la sua convinzione che i poteri dell'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza sono stati distrutti dalle disposizioni costituzionali.

Una volta imboccata questa strada, si comincia con l'emettere la nota ordinanza a catena che inibiva, perché... pericolosa per l'ordine pubblico, la raccolta delle firme in calce alle petizioni per la pace; si prosegue con la nota ordinanza (emessa sempre in base ai poteri dell'articolo 2) che proibiva la distribuzione dei giornali politici da parte di persone non autorizzate dalla pubblica sicurezza. Si arriva al colmo perpetrato in questi giorni, dopo il suo discorso al Senato, onorevole ministro, dal prefetto di Macerata, si arriva alla più cinica lesione di uno dei diritti più gelosamente assicurati dalla Costituzione ai cittadini italiani; diritto che è distintivo, nel tempo stesso, di civiltà e dell'essenza democratica dello Stato.

Ha aperto la discussione su questo bilancio l'onorevole Beltrame, con un notevole intervento reso quanto mai interessante ed

istruttivo da casi-limite, ben documentati, dell'azione della polizia contro le libertà costituzionali dei cittadini e delle organizzazioni. Egli ha ricordato anche dei casi inconcepibili di sopraffazione, da parte dei gendarmi, del diritto di libertà di stampa. Ma ad usare l'articolo 2 in funzione abrogatoria dell'articolo 21 della Costituzione — è questa una palma che bisogna riconoscergli — il primo è stato proprio il prefetto di Macerata.

Ascoltate. Giunge a Macerata un certo numero di copie del giornale *Per la pace*, regolarmente registrato presso il tribunale di Roma, edito dal « comitato romano per la pace ». Il prefetto di Macerata lo vede (non so come abbia fatto ad averne una conoscenza preventiva alla diffusione), constata che si tratta di un giornale periodico regolarmente registrato e, poiché quindi l'abusivamente sopravvive l'articolo 113 della legge di pubblica sicurezza non operava in quel caso, pensa che, fatta la legge, è proprio nella legge che chi voglia può trovare l'inganno; rilegge il ben noto articolo 2 ed emette questa ordinanza, che vi mostro, in cui si afferma in premessa che il testo del giornale numero 20 *Per la pace*, diretto da Renato Venditti, edito e registrato a Roma, ecc., contiene notizie false con giudizi offensivi nei riguardi di personalità appartenenti a nazioni straniere. L'ordinanza così prosegue: « Considerato che tale giornale, per le notizie in esso contenute, è suscettibile di produrre allarme nell'opinione pubblica con conseguente perturbamento dello spirito della popolazione e dell'ordine pubblico; considerato che il medesimo, per le offese significate, potrebbe recare pregiudizio alle relazioni internazionali; visto l'articolo 2, ordina il sequestro del giornale murale *Per la pace* ».

Mai un arbitrio più grave si poteva concepire! Perché, veda, signor ministro (e lo sa bene il prefetto di Macerata): se è vero che con una giurisprudenza, che tante polemiche ed incertezze ha suscitato, la Corte di cassazione ha ritenuto non precettiva la norma del secondo comma dell'articolo 21, il quale afferma che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure, nessuno ha mai osato porre in dubbio che il terzo e il quarto comma dell'articolo 21 siano di chiara natura precettiva. Il terzo comma — mi permetto di ricordarlo — dice tassativamente, più che precettivamente, che si può procedere a sequestro della stampa soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Ma qualcuno poteva pensare — e potrebbe pensarlo oggi — che il prefetto si è trovato in

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

una condizione di urgenza, e per questo sarebbe ricorso ai poteri di cui all'articolo 2, che appunto gli conferisce dei poteri di eccezione nei casi di urgenza. Ma nemmeno questa ipotesi si sostiene, perché il comma quarto dell'articolo 21 prevede anche il caso dell'urgenza e lo regola in armonia con i principi costituzionali della Repubblica italiana. Esso dice: « In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si intende revocato e privo di ogni effetto ».

Quindi anche il caso occorso è tassativamente regolato dall'articolo 21 della Costituzione. Il signor prefetto sapeva che non poteva operare il sequestro. Se effettivamente il testo del giornale avesse configurato l'ipotesi di determinati delitti, egli aveva il rimedio nel sequestro di urgenza, attraverso gli organi di polizia giudiziaria che dipendono in definitiva proprio dal prefetto; però aveva il dovere di trasmettere entro 24 ore la notizia del provvedimento del sequestro e la denuncia alla autorità giudiziaria, la quale sola avrebbe avuto il potere di convalidare con suo motivato provvedimento il sequestro. Niente di tutto questo, che pur sarebbe stato intelligente, anche se non onesto, inquantoché, dato il contenuto del giornale, l'imputazione di reato poteva solo in via pretestuosa essere sollevata. Comunque, avrebbe perlomeno salvato le apparenze e non avrebbe leso in modo così cinico la lettera e la sostanza di una norma gelosissima della Costituzione.

E questa è prova di scadimento e di come poco considerino la legge della Repubblica i vostri funzionari che — ripeto — sono funzionari della Repubblica. Le conseguenze sono non solo una sfiducia crescente della popolazione nei confronti degli uomini che reggono i vostri uffici provinciali e periferici, ma addirittura (e questo è il danno più grave) una sfiducia crescente nella solidità di quelle istituzioni democratiche che quotidianamente offendete con questi sistemi ed altri ancora. Ne si può parlare, in materia, di eccesso di zelo o dello strafare di un vostro funzionario dipendente, perché il male è al centro, il disegno è concepito in sede governativa, e i prefetti agiscono orchestrati, onorevole ministro, dalle sue direttive che feriscono a sangue la Costituzione italiana, che pure come

ministro ella ha giurato di rispettare e come cittadino è obbligato ancora una volta a rispettare. Talora però, siccome non sempre, fatta la pentola, si riesce a fare anche il coperchio, siete sorpresi, come si suol dire, con le mani nel sacco.

Io vorrei che ci si spiegasse in base a quali norme il Consiglio dei ministri ha proibito l'esercizio di determinati diritti e di determinate libertà in tutto il territorio nazionale, senza tener conto delle garanzie stabilite nell'articolo 77 della Costituzione, secondo cui il Governo può emanare norme aventi valore di legge soltanto in casi di eccezionale urgenza e col vincolo di trasmettere il provvedimento immediatamente alle Camere, che, se sciolte, sono appositamente convocate. È certo infatti che il Consiglio dei ministri ha proibito con sua deliberazione la raccolta delle firme per la petizione della pace: lo dimostrano la monotonia e la identità delle motivazioni delle ordinanze prefettizie, che nelle singole province hanno dato esecuzione al divieto ministeriale premettendo mendaci asserzioni di pericoli di turbamento dell'ordine pubblico *in loco* e facendo uso delle discrezionali facoltà di emergenza previste dallo articolo 2 della legge di polizia fascista del 1931! Siamo di fronte ad un caso eccezionalmente grave di usurpazione di poteri e di sopraffazione di diritti e di libertà, consumato in meditata ed aperta violazione della legge costituzionale.

È proprio una sentenza della Corte di cassazione che dà notizia dell'illecito ed anticostituzionale sistema seguito dal Governo. In occasione del ritorno dell'ormai tradizionale festa della stampa popolare, della stampa comunista, i prefetti hanno, con una concordia di intenti quanto mai commovente, assunto ovunque misure e provvedimenti sabotatori. Quello che dava fastidio era particolarmente il veder crescere e moltiplicarsi il numero dei giovani attivisti che portavano il quotidiano del loro partito per le vie e lo distribuivano, esercitando così il loro diritto di propaganda di pensiero e politica, diritto anche questo corrispondente ad una serie di guarentigie costituzionali.

Ma questo non piaceva al Governo. Pertanto furono date disposizioni ai prefetti che non potevano essere che così — mutate, si intende, le parole, io ne riferisco la sostanza —: « Avvaletevi del potere di cui allo articolo 2 della legge mussoliniana, inventate perturbamenti dell'ordine pubblico, mentite senza ritegno, perpetrate questo falso ideologico; ci siete abituati, già lo avete fatto

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

quando avete fatto arrestare coloro che chiedevano firme in calce alla petizione per la pace. L'autorità giudiziaria non potrà estendere il sindacato di legittimità, secondo il suo lodevole orientamento, se non al raffronto fra ciò che voi affermate e ciò che voi decidete. Non potrà cioè superare il significato letterale dei pericoli che voi affermate siccome attinenti all'ordine pubblico senza valutare la prova dell'effettiva ricorrenza, della ragionevole ricorrenza. E, fatto questo, proibite il diritto di distribuire la stampa comunista usando i poteri dello articolo 2 della legge di pubblica sicurezza, cioè usate l'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza fascista, che è una legge ispirante alla persecuzione d'ogni libertà di stampa, d'associazione, di pensiero. Applicatelo in senso limitativo o addirittura soppressivo delle norme della Costituzione repubblicana, che è ispirata invece a principi di libertà di stampa, di libertà di pensiero, di libertà d'azione politica.

E i prefetti hanno agito di conseguenza. Il prefetto di Firenze tra gli altri emise l'ordinanza; però, o disattento o onesto, non volendo assumersi la responsabilità del mendacio, fece un cenno a una certa direttiva superiore emanante da un certo ordine impartito dal ministro dell'interno. L'indagine successiva stabilì in sede giudiziaria che il 18 marzo 1950, su proposta del ministro dell'interno, il Consiglio dei ministri aveva deliberato di vietare lo strilloneggiare dei giornali nelle pubbliche vie o la vendita a domicilio da parte di persone non debitamente autorizzate. Voi, Governo, su proposta del ministro dell'interno! Da dove sorge questo potere? Come giustificare questa lesione dei principi fondamentali dello Stato costituzionale repubblicano, della nostra Costituzione? Come giustificare questa usurpazione di poteri che, semmai, sono del legislativo, che — solo — può emanare leggi aventi efficacia giuridicamente vincolante per i cittadini? Ma questo è stato fatto! Ed è stato fatto con delle conseguenze che in parte ho già notato, ma anche con delle conseguenze collaterali, perché il sistema agisce addirittura in forma dirompente in seno alla Costituzione, lede la Costituzione in tutte le sue parti; conseguenze collaterali — dicevo — di lesione dei principi costituzionali anche sull'ordinamento giudiziario. Perché? Perché intanto la terza sezione della corte di cassazione ha rilevato che quella delibera del Consiglio dei ministri (è detto in tutte lettere, sia pure un po' *aborto collo*) corrisponde ad una direttiva politica resa fuori dei modi e contro le norme della Costituzione, e pertanto non ha nessun potere co-

gente nei confronti dei cittadini, è qualche cosa di illegittimo e di illecito; e ha convalidato il giudicato del pretore di Firenze, che aveva restaurato con la sua sentenza assoluta la legittimità e la legalità lese da una deliberazione del Governo.

Ma grave e significativo è questo: voi, che dite di rispettare tanto l'autorità giudiziaria quando vi fa comodo, quando vi serve, ad esempio, per non rispondere all'onorevole Li Causi, che vi ha chiesto una certa risposta che qui non vi ricordo, voi e il Consiglio dei ministri siete ricorsi a questo *escamotage*, a questa frode, sia perché sapevate che, se vi foste sottomessi alle responsabilità e al controllo dell'articolo 77 della Costituzione, non avreste potuto raggiungere lo scopo, sia perché avevate dovuto prendere atto che le denunce all'autorità giudiziaria, presentate dalla vostra polizia, contro coloro che distribuivano a scopo propagandistico l'*Unità* e altri nostri giornali, siccome pretesi contravventori alla norma dell'articolo 121 del testo unico della legge di pubblica sicurezza (che esige che chi esercita un mestiere ambulante deve essere munito di una licenza della pubblica sicurezza), erano state respinte e seppellite sotto un cumulo di assoluzioni, perché il fatto non costituisce reato, non potendo considerarsi esercizio di mestiere un'attività di propaganda politica svolta senza nessun fine di lucro, anzi normalmente rimettendoci di tasca. L'autorità giudiziaria, quindi, aveva frustrato il disegno messo in opera attraverso quelle denunce della pubblica sicurezza, l'autorità giudiziaria aveva affermato la piena legittimità dell'attività dei nostri propagandisti. E allora, voi, che rispettate, quando vi fa comodo, l'autorità dei giudicati, avete fatto ricorso all'illecito costituzionale, mancando ai vostri doveri di lealtà verso la Costituzione e verso le Camere, e attraverso la via non certo olente dell'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza fascista (forse avete evocato lo spirito di Mussolini in quella seduta semiclandestina del Consiglio dei ministri) siete andati a dire ai prefetti: fate voi che siete i nostri rappresentanti *in loco*, siete i capi di polizia *in loco*, i rappresentanti *in loco* del potere esecutivo; fate voi quello che noi, organo centrale e responsabile del potere esecutivo, non abbiamo il potere di fare, non abbiamo il coraggio di proporre.

È una questione anche di correttezza e di onestà politica e, non per dare lezioni (non è il caso e non è la sede), ritengo anche di onestà e correttezza senza aggettivazioni.

E nel quadro di questo sistema è l'ostinato divieto di affissione dei nostri mani-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

festi. Già vi è stato denunciato e rimproverato. Voi dite di avere già risposto. Non è vero. Il divieto persino di esporre nelle nostre feste la bandiera tricolore, come è successo anche nella mia provincia recentemente. La denuncia, su istruzione del ministro dell'interno, da parte delle polizie persino di nostri compagni rei di avere raccolto fondi per la stampa comunista nel corso di feste della stampa comunista. Si sono denunciati, ai sensi dell'articolo 156 di questo abominevole ferro vecchio della reazione liberticida qual'è la legge di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 156 della legge di pubblica sicurezza, che è contenuto sotto il capo I del titolo VI dettante « Norme (leggo la intitolazione) relative ai malati di mente, agli intossicati e ai mendicanti »!

Si dimentica che quando, nel 1934, è stato scritto quel testo di pubblica sicurezza, i diritti politici e le libertà civili e politiche erano negati al popolo italiano, si è dimenticato che per il legislatore le previsioni di sottoscrizioni fatte per sostenere la stampa, indipendente veramente, la stampa popolare, non erano nemmeno concepibili. Chi osava dare 10 lire allora per il foglio clandestino dell'*Unità*, chi osava scrivere su quei foglietti che tutti ricordiamo, noi per lo meno che li leggevamo e qualche volta contribuivamo a scriverli, chi faceva questo, conosceva le ragioni dure di pene del tribunale speciale, dopo aver conosciuto le delizie della inquisizione della polizia fascista. Si è dimenticato, quindi, che la previsione non può essere ricercata da chi abbia un minimo di buona fede, nel testo della legge di pubblica sicurezza fascista, che si presenta appunto, nel capo che comprende l'articolo 156, come un complesso di norme regolanti le sottoscrizioni di beneficenza in sostegno di mendicanti, intossicati, malati di mente e cose del genere.

Si è dimenticato d'altra parte che la libertà di stampa è sancita dalla Costituzione. Questo significa che anche i poveri, anche coloro che non hanno altro reddito che quello che deriva dal proprio lavoro, hanno il diritto di mettere insieme le poche lire di cui possono disporre per alimentare il giornale della propria fede e della propria ideologia. Libertà di stampa non significa che solo chi ha i miliardi possa permettersi il lusso di avere i giornali che esprimono la tutela dei propri interessi o direttamente o mascherandosi da organi ora indipendenti ora di questo o quel partito. L'attività e, nel tempo stesso, la funzione dei partiti politici e il diritto di appartenere

ai partiti politici sono ampiamente riconosciuti dalla Costituzione; anzi, si riconoscono determinate influenze nella vita del paese ai partiti politici, alle associazioni politiche, all'azione politica dei cittadini associati. E questo è possibile solo se vi sono i mezzi per approntarlo sul piano organizzativo.

Libertà di stampa, di organizzazione e di associazione politica significa anzitutto libertà di organizzare la vita materiale, diciamo così, degli organismi politici, e quindi è anche libertà di raccogliere fondi dai propri aderenti e simpatizzanti. Tutto ciò deve essere ricordato in relazione alle denunce ai sensi dell'articolo 156, sporte dalla polizia governativa, perché si sono raccolte sottoscrizioni o per il partito o per la stampa comunista o socialista senza il preventivo permesso del questore. Si vada a leggere l'articolo 156: lì è detto che il questore, per sottoscrizioni di tal genere, non ha facoltà di dare né di negare permessi. Chiaro è quindi l'abuso: chiaro è quindi che, se effettivamente si vuole agire nei limiti e per le finalità della Costituzione, altre istruzioni devono mandarsi, ben diverse da quelle che si sono impartite, e che, oltre le conseguenze immediate di arbitrio in relazione all'oggetto immediato delle istruzioni stesse, hanno l'altra conseguenza, sempre più vasta e profonda, di creare una strana mentalità negli organi esecutivi della polizia e anche degli uffici amministrativi, mentalità che è assolutamente astratta dalla nozione del rispetto dei diritti e delle libertà dei cittadini, assolutamente astratta dal principio che tutti i funzionari dello Stato sono al servizio della nazione, e quindi al servizio della Costituzione, e non al servizio di determinate direttive politiche faziose. Sempre in questa direzione sono mobilitate le forze di polizia e le prefetture, e così è che ci troviamo troppo spesso di fronte a dei casi scandalosi di disfunzione — consentitemi la parola — di questi organismi.

Avete risposto a tutto, al Senato, ma non avete spiegato — per lo meno dal resoconto non risulta — come e perché la vostra polizia, in tutt'altre cose indaffarata, non aveva trovato il modo, in anni e anni, di eseguire il mandato di cattura contro quel Dante Agostini, brigatista nero della « Tagliamento », condannato a 22 anni di galera per stupro, assassini e collaborazionismo, pericoloso criminale, nei confronti del quale la vostra polizia non solo non aveva trovato modo di eseguire il mandato di cattura, ma aveva trovato il modo di munirlo di regolare pas-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

saporto per inviarlo a Helsinki a rappresentare l'Italia alle Olimpiadi. Non avete nemmeno spiegato, e ve lo hanno rimproverato, come e perché la vostra efficiente polizia, in tutt'altre cose indaffarata, in sette anni non aveva trovato modo di eseguire un mandato di cattura, anzi tre mandati di cattura contro il magistrato della repubblica di Salò, Criscuolo, così poco latitante che per sette anni ha continuato a percepire regolarmente il suo stipendio e, quattro mesi prima del suo arresto, aveva avuto persino il rinnovo della carta per la concessione di riduzioni di favore sulle ferrovie dello Stato. Tutti sanno che il Criscuolo è stato infine arrestato per segnalazione di una sua vittima.

Così non si è trovato il modo di eseguire il mandato di cattura contro Alba Giusti, spia e seviziatrice, condannata a morte, e poi all'ergastolo per commutazione, dalla corte di assise di Milano, triste e bieca figura già segnalata (chi ascoltava quella trasmissione lo ricorda) fin dal 1945 alla giustizia sommaria partigiana dalla trasmissione radio Monopoli, del comando supremo italiano: Alba Giusti non è stata mai arrestata, è morta all'ospedale a quattro passi da un commissariato di pubblica sicurezza a Napoli.

A Roma, non era stato arrestato Vincenzo Fringuelli, responsabile dell'assassinio dell'operaio antifascista Piero Gadda. La vostra polizia lo dava da anni per irreperibile e per latitante: tanto poco era irreperibile o latitante, che il caso ha voluto che fosse individuato in Roma, dove copriva comodamente il posto di ispettore capo dell'ufficio delle imposte.

Si potrebbe seguitare. Ma può anche bastare, specialmente se si osserva che lo zelo posto nell'opera della vostra polizia è tutt'affatto diverso, quando l'azione è scatenata contro gli uomini della democrazia italiana e contro i partigiani. Altro zelo ha dimostrato la vostra polizia quando tre anni fa arrestò Dionisio Gambarato a Milano, ritenendolo, senza prove, responsabile dell'uccisione di Franco De Agazio. Dopo tre anni e mezzo questo partigiano è stato assolto con formula ampia dalla corte di assise di Milano, e l'assoluzione, prima che dalla difesa, fu richiesta, e con formula riparatoria, dal pubblico ministero e dallo stesso rappresentante della parte civile. Tre anni e mezzo di carcere preventivo, egli innocente, aveva espiato!

Non so se il Governo sentirà il dovere di farsi eco dell'ondata di indignazione suscitata in Italia dalla notizia della impunità accordata con la grazia alla bieca figura del mare-

sciallo che gronda di sangue italiano da tutte le parti, il maresciallo Kesslerling.

Se questo farà, il Governo lo faccia con una infinita abilità. Non vorrei che vi si rispondesse: proprio voi venite a sollevare questa protesta? Voi che non sapete arrestare, né condannare gli italiani che sono in Italia e hanno commesso gli stessi delitti di Kesslerling; voi che avete mandato in galera e tenete in galera, anche se innocenti, o li liberate a malincuore, dopo tre anni e mezzo, coloro che hanno preso le armi per combattere Kesslerling e i suoi delitti? Voi che perseguitate i partigiani, scampati alle stragi di Kesslerling? Voi che, anche in via ufficiale, vi siete compiaciuti delle grazie e degli indulti che avete irrogato ai criminali di guerra in vostre mani?

Fate questo passo, perché è doveroso; ma pensate che la protesta del popolo italiano — solenne, appassionata, tenace, verso gli alleati che hanno perpetrato quest'ultimo oltraggio alla sciagura ed al dolore dell'Italia — investe anche voi, con una decisione di cui un giorno dovrete conoscere la durezza.

In conclusione, signor ministro, voglio dire con tutta calma che il bilancio dell'attività del Ministero dell'interno è fallimentare. Al di qua delle cifre, offre al giudizio dell'Assemblea e della nazione la costante perpetrazione di atti e provvedimenti liberticidi, di violazioni di diritti e garanzie costituzionali, di oppressione di istituti democratici, di persecuzioni di cittadini, di inquinamento, per faziosità o peggio, di tutto l'apparato burocratico dipendente. Offre, ancora, una serie di scandali tali, che uno solo di essi avrebbe cagionato le dimissioni di un ministro dotato di normale senso di responsabilità. Offre, infine — e non lo dimentichiamo — la vista di città e campagne d'Italia bagnate dal sangue della povera gente, degli operai, dei braccianti che rivendicano il diritto al lavoro.

Dite di aver già risposto a tutto ed a tutti, ma vi siete dimenticato di rispondere ad una istanza che vi fu sollevata qui in Parlamento, quando a Modena la vostra polizia stroncò generose vite di operai che manifestavano davanti alle officine Orsi il loro diritto al lavoro, alla vita. Avete dimenticato di completare l'imperfetta risposta che allora deste, avete dimenticato, ora che l'istruttoria giudiziaria è finita su quel fatto, di portare a conoscenza della Camera i risultati dell'istruttoria, del giudizio. Giudizio che, come sapete, è materiato in una sentenza della sezione istruttoria, in cui si afferma che, almeno in ordine all'episodio che segnò la morte per assassinio di

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 29 OTTOBRE 1952

quattro giovani operai, l'uso delle armi da parte dei vostri agenti fu contrario ad ogni norma di cautela, contrario alla necessità, fu quanto mai deplorabile ed illegittimo! Sono parole della sezione istruttoria che ha deciso e che non ha proceduto contro i responsabili, sol perché sono rimasti, per il cerchio di omertà che li ha protetti, ignoti. Ma assassini ha dichiarato la sentenza istruttoria gli uomini in divisa, i vostri agenti e funzionari che hanno ucciso quei lavoratori di Modena.

Quant'altro rimarrebbe da dire e ricordarvi, signor ministro! Consentitemi soltanto di aggiungere la mia voce modesta a quella di tanti altri, i quali hanno già dichiarato che

non vi è nessuna persona onesta, nessun uomo consapevole, che possa approvare il vostro bilancio. (*Applausi all'estrema sinistra - Congratulazioni*).

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

La seduta termina alle 13,55.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. GIOVANNI ROMANELLI

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI