

## CCCLIV.

## SEDUTA DI LUNEDÌ 10 OTTOBRE 1960

## PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

## INDICE

	PAG.
<b>Congedi</b> . . . . .	17347
<b>Disegni di legge:</b>	
( <i>Deferimento a Commissione</i> ) . . . . .	17348, 17388
( <i>Trasmissione dal Senato</i> ) . . . . .	17347
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):	
Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961 (2368-2368-bis) . . . . .	17348
PRESIDENTE . . . . .	17348
NICOSIA . . . . .	17348
CRUCIANI . . . . .	17350
ORLANDI . . . . .	17354
BIAGGI FRANCAANTONIO . . . . .	17360
VEDOVATO . . . . .	17362
LOMBARDI GIOVANNI . . . . .	17365
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Discussione</i> ):	
Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961 (2211) . . . . .	17369
PRESIDENTE . . . . .	17369
SILVESTRI . . . . .	17370
MARIANI . . . . .	17376
DOMINÈDÒ, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i> . . . . .	17377, 17379, 17385
FERRAROTTI . . . . .	17381
DEGLI OCCHI . . . . .	17384
<b>Proposte di legge:</b>	
( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	17348
( <i>Deferimento a Commissione</i> ) . . . . .	17348, 17388

PAG.

<b>Interrogazioni</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	17388
<b>Per un lutto del ministro Gonella:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	17348
<b>Risposte scritte ad interrogazioni</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	17348

**La seduta comincia alle 17.**

CUTTITTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 7 ottobre 1960.

(*È approvato*).

**Congedi.**

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Carcaterra e Storti.

(*I congedi sono concessi*).

**Trasmissione dal Senato.**

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

« Proroga della delega al Governo relativa a modificazioni e soppressioni di uffici, enti e istituzioni di servizi operanti nel campo dell'igiene e della sanità pubblica di cui all'articolo 7 della legge 13 marzo 1958, n. 296 » (*Approvato da quel Consesso*) (2512);

« Abolizione dell'imposta comunale sul bestiame » (*Approvato da quel Consesso*) (2513);

« Modifiche alla legge 3 novembre 1954, n. 1042, sul Fondo nazionale per il soccorso

invernale » (*Approvato da quella V Commissione*) (2514);

« Costruzione di un centro di idrodinamica » (*Approvato da quella IV Commissione*) (2515).

Saranno stampati, distribuiti e trasmessi: il primo, alla Commissione competente in sede referente; gli altri alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

#### Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. È stata presentata la seguente proposta di legge:

ROMITA ed altri: « Riordinamento della carriera ausiliaria dei commessi delle dogane e dei laboratori chimici dipendenti dal Ministero delle finanze » (2511).

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

#### Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. La VI Commissione (Finanze e tesoro) nella seduta del 7 corrente ha deliberato di chiedere che le seguenti proposte di legge, già trasmesse in sede referente, le siano deferite in sede legislativa:

GRAZIOSI: « Assegnazione di un contributo straordinario a favore del comune della città di Domodossola per l'istituzione di una scuola tecnica e industriale per chimici ed elettricisti, denominata " Repubblica Ossolana " » (*Urgenza*) (1413);

Senatori TIBALDI ed altri: « Assegnazione di un contributo straordinario alla città di Domodossola per la costruzione di un padiglione destinato a scuola per chimici ed elettricisti da annettersi alla scuola tecnico-professionale " Galletti " e da denominarsi " A ricordo della Repubblica dell'Ossola, settembre-ottobre 1944 " » (2248).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La XII Commissione (Industria) ha deliberato di chiedere che il seguente disegno di legge, già assegnatole in sede referente, le sia deferito in sede legislativa:

« Istituzione presso l'Istituto centrale per il credito a medio termine - Mediocredito - di un fondo autonomo per speciali operazioni di finanziamento connesse ad affari di

esportazione di prodotti nazionali assicurabili ai sensi della legge 22 dicembre 1953, n. 955, e successive integrazioni e modificazioni » (1895).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

#### Per un lutto del ministro Gonella.

PRESIDENTE. Informo la Camera che l'onorevole Guido Gonella ha perduto la madre. Al collega, così duramente provato, la Presidenza ha già fatto pervenire le espressioni del più vivo cordoglio, che ora rinnovo a nome dell'Assemblea. (*Segni di generale consentimento*).

#### Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute dai competenti Ministeri risposte scritte ad interrogazioni: saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

#### Seguito della discussione del bilancio del Ministero dei lavori pubblici (2368-2368-bis).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio del Ministero dei lavori pubblici.

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

NICOSIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, alcuni anni fa ho avuto occasione, insieme con altri deputati, di trattare in quest'aula, in occasione della discussione del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, il problema della città di Palermo. Allora vi era la speranza che il Parlamento approvasse una legge speciale per Palermo; ciò non è avvenuto. Vi sono iniziative parlamentari in favore della città; ma ho la sensazione che ancora il Ministero (o il ministro) dei lavori pubblici non conosca le condizioni della città di Palermo.

Stasera vorrei trattare, nei limiti di tempo che mi sono concessi, il problema fondamentale di questa città che ha varato alcuni mesi fa il suo piano regolatore, dopo un iter veramente travagliato. Infatti, il concorso per il piano regolatore fu bandito nel 1939; nel 1943 il commissario Poletti non firmò il piano regolatore già predisposto fin dal 1941. Palermo nel 1947 ha beneficiato di un piano di ricostruzione. Finalmente nel 1960 è stato varato un piano regolatore vastissimo, che com-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

prende gli interessi non soltanto della città, ma anche di altri venti comuni, per complessivi 900 mila abitanti.

Questo piano, naturalmente, vincola le piccole proprietà, soprattutto quelle dei quattro quartieri popolari, i famosi vecchi mandamenti, le cui condizioni sono assolutamente precarie, rappresentando veramente la parte in sfacelo. Le condizioni di questi quartieri, signor ministro, fanno rabbrivire anche l'« Unesco ». Posso ricordare le dichiarazioni di un giornalista inglese, il quale ha affermato che le condizioni di abitabilità dei 125 mila abitanti dei quattro quartieri popolari di Palermo non hanno riscontro in nessuna città del medio oriente e ha aggiunto che a Palermo si compie un genocidio. Le condizioni di questi quattro quartieri, signor ministro, sono spaventose. Vi era stato prima della guerra lo sventramento; successivamente le distruzioni belliche hanno recato ulteriori danni. Ma non vi è stata nessuna ricostruzione, nessun provvedimento particolare per il risanamento dei suddetti quartieri.

Adesso con il piano regolatore la piccola proprietà privata non riesce ad ottenere alcuna garanzia circa una immediata esecuzione delle opere di risanamento. Qualcosa si deve fare: non è possibile che il problema rimanga aperto.

Signor ministro, ella è romagnolo ed i romagnoli in Sicilia sono chiamati i siciliani del nord, così come nel nord i siciliani vengono chiamati i romagnoli del sud, forse per la loro parentela con i bizantini. Desidererei perciò rivolgermi direttamente a lei: perché non viene a Palermo? Gradirei accompagnarla in questi quattro quartieri, in modo che ella potesse rendersi conto di come stiano le cose; se verrà, non potrà non solidarizzare con questa povera gente. Vi sono tuguri che non esistono in nessun'altra parte d'Italia, case improvvisate, che a Palermo sono chiamate « catodiche », dal greco *katà odòs*, sotto la strada. Questi quattro quartieri, Ballarò, la Bergheria, la Carsa, il Capo, distano appena 150 metri dal teatro Massimo e sono un residuo del dopoguerra.

Se agli sventramenti fatti prima della guerra non si fossero aggiunte le distruzioni belliche, il piano di ricostruzione avrebbe avuto efficacia e questa vergogna sarebbe stata eliminata. Invece, questa povera gente ha improvvisato le proprie case nel cuore di Palermo. Immaginate un po', ad esempio, tuguri di tal genere costruiti tra il Colosseo e piazza Venezia a Roma.

Le condizioni finanziarie del comune di Palermo sono note a tutti: 90 miliardi di debiti, di cui 15 miliardi contratti soltanto quest'anno. Il reddito della popolazione non è stato ancora trasformato da agricolo in industriale. Certo, la colpa è della regione, ma il comune di Palermo non può ovviamente intervenire, data la situazione delicata del suo bilancio, né so come possa intervenire la Cassa depositi e prestiti. Il bilancio comunale paga attualmente tre miliardi e mezzo di soli interessi passivi sui mutui. A norma di legge, a Palermo non potrebbero neanche farsi le elezioni amministrative e il comune dovrebbe essere retto da un commissario straordinario.

Onorevole ministro, a tutto ciò deve aggiungersi la disoccupazione, che aumenta costantemente. Palermo è stata sempre una capitale, e come tale ha tutti i difetti delle grandi capitali, cioè è priva di industrie. Pensi, onorevole ministro, che il risanamento e la bonifica di questi quattro quartieri potrebbero assorbire 20 mila manovali per 15 anni di seguito, secondo calcoli tecnici fatti da ingegneri del comune. Si tratta, quindi, di un'opera colossale. Gli italiani sono capaci di costruire dighe come quella di Kariba, sono capaci di compiere opere colossali, come quelle realizzate nella val padana, ma non sono capaci di compiere questa grande opera di umanità a Palermo.

Venga a Palermo, onorevole ministro, anche in occasione delle prossime elezioni. La sua visita può essere molto utile per la città. Ponga allo studio presso il suo Ministero la soluzione più idonea, perché siamo più che convinti che non bastano le proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Ho con me la documentazione fotografica (circa 1.500 fotografie) relativa alla situazione dell'ospedale dello Spasimo: se vuole, posso trasmettergliela in visione, onorevole ministro, in modo che possa rendersi conto di questa tragica realtà, quantunque sia opportuno sincerarsi di persona di questa situazione. L'onorevole Alessandrini nella sua pregevole relazione ha parlato di provvedimenti particolari, come ad esempio la circonvallazione ferroviaria e la rete delle fognature. Questi sono provvedimenti le cui spese potrebbero essere iscritte nei normali stanziamenti di bilancio, perché la circonvallazione ferroviaria di Palermo era già stata decisa nel 1938. Allo stesso modo una legge dell'aprile 1939 stanziava 40 milioni di lire per il porto: oggi dovrebbero essere 4 miliardi

ma la somma destinata a tale scopo è rimasta di 40 milioni.

Comunque, signor ministro, questi provvedimenti potevano essere finanziati nei capitoli ordinari del bilancio. Palermo, tuttavia, ha bisogno di un provvedimento straordinario, non pretende che i suoi problemi siano risolti togliendo ad altre città quanto occorre per le loro necessità.

La regione non può intervenire che limitatamente proprio per competenza di statuto. Il compito è dello Stato e in verità, come ho detto, si tratta di un problema che investe il sentimento e la dignità nazionali.

Siamo di fronte, in questi quartieri, ad una specie di bradisismo sociale; le condizioni di promiscuità e di degradazione sono tali che incidono paurosamente sulle condizioni morali degli abitanti e in modo particolare delle nuove generazioni. E non si tratta, purtroppo, di un fenomeno di importanza circoscritta, come può essere per le borgate di Roma o per le catapecchie di Napoli: nel caso di Palermo si tratta di ben 125 mila anime che soffrono e rischiano di essere perse all'operosa convivenza civile.

Prima di concludere desidero sottoporre alla sua attenzione, onorevole ministro, un interrogativo particolare. Sembrava che anche a Palermo il problema del rifornimento idrico, così per il consumo cittadino come per l'irrigazione, potesse essere risolto con una iniziativa che si inquadrava nelle prospettive di approvvigionamento del liquido elemento aperte all'isola dalle pregevoli indagini di alcuni giovanissimi ingegneri, i cui studi sono stati anche pubblicati dall'editore Giuffrè, e che hanno dimostrato l'esistenza della possibilità di trasformare e di bonificare il nostro arido suolo mediante la costruzione anche in Sicilia di laghetti collinari. Ora, per Palermo fu decisa alcuni anni fa, con provvedimento della Cassa per il mezzogiorno, dopo circa otto anni di battaglia (l'onorevole Aldisio me ne darà atto), la costruzione della famosa diga dello Scanzano per la creazione di un invaso che avrebbe finalmente dissetato popolazione e giardini. I lavori iniziati sono stati però improvvisamente sospesi e se ne ignorano i motivi: chi dice sia fallita la ditta imprenditrice, chi attribuisce la colpa all'azienda municipalizzata dell'acquedotto, altri sussurrano invece che la sospensione dei lavori sarebbe da imputare alla Cassa per il mezzogiorno. Vorremmo sapere dall'onorevole ministro come stiano in effetti le cose. Noi non azzardiamo giudizi, ma le chiediamo di comunicare al Parlamento per-

ché questi lavori sono stati interrotti, pur essendo di vitale importanza per la città e per l'agro palermitano. Già alcuni deputati hanno sollevato il problema presentando alcune interrogazioni ed interpellanze; la stampa palermitana se ne è fatta eco e continua a farsi interprete dell'unanime ansia della cittadinanza; purtuttavia, nessun chiarimento è ancora pervenuto da fonte ufficiale, non potendosi infatti ritenere soddisfacente quanto ebbe a dichiarare in modo ambiguo al riguardo un alto esponente della Cassa per il mezzogiorno.

Noi le chiediamo, onorevole ministro, di soffermare la sua benevola attenzione su questi problemi della città di Palermo e, meglio ancora, di venire a valutarli direttamente sul posto, nel qual caso i parlamentari palermitani saranno onorati di farle da guida. Ma venga, anche in forma privata, a veder quali sono le condizioni di questa città, che può essere veramente la metropoli dell'isola, ed una testa di ponte del nostro sviluppo commerciale, in modo particolare verso l'Africa. Palermo, onorevole ministro, rimane in attesa di lei e di quello che saprà fare per essa.

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

**CRUCIANI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, intendo brevemente esaminare il bilancio dei lavori pubblici sulla base dell'apporto che le realizzazioni del Ministero possono dare al potenziamento economico delle varie zone d'Italia. Ora, tra i fattori che possono contribuire a migliorare una certa situazione economica, si pone lo sviluppo delle infrastrutture — mi riferisco a ponti, ferrovie, aeroporti, acquedotti, strade, ospedali — in altri termini lo sviluppo di tutto il complesso di condizioni obiettive che possono determinare il nascere ed il rafforzarsi delle aziende.

Ritengo pertanto che la situazione economica, nell'industria e nell'agricoltura, possa progredire solo se parallelamente si sviluppano le infrastrutture. Insieme e forse prima dei piani di sviluppo regionale che sono allo studio, sia pure con una certa lentezza, nelle varie regioni, si dovrebbero dunque predisporre, a mio avviso, piani particolari per le varie regioni in ordine ai problemi della viabilità — strade e ferrovie — degli acquedotti, dello sfruttamento delle acque a scopo irriguo ed idroelettrico, delle opere igieniche e dell'edilizia popolare.

E parlo di piani anche perché ho l'impressione che troppo spesso le opere pubbliche vengano realizzate in seguito a spinte po-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

litiche, di partiti o di correnti di partito, che operano nei riguardi del Ministero. Ne abbiamo la prova nelle frequenti lettere degli stessi ministri, nelle quali si dice che « per interessamento del tale » è stata realizzata una certa opera, è stato preso un determinato provvedimento, e così via.

In questo mio intervento intendo soffermarmi su alcune questioni che interessano particolarmente l'Italia centrale, giacché abbiamo avuto dal precedente ministro dei lavori pubblici assicurazioni in merito alla soluzione di tali questioni. Mi permetterò, quindi, di ricordare alcuni impegni che interessano l'Umbria e la Sabina, i quali, per quanto non siano stati codificati, data la loro importanza e l'autorità della persona che li ha assunti, spero saranno mantenuti anche dopo l'avvicendamento ministeriale che ha portato lei, onorevole Zaccagnini, a capo di questo importante dicastero.

Ora, l'avvenire dell'Umbria e della Sabina è legato principalmente alle strade; parlerò quindi della « strada del sole », della Flaminia, della « strada dei due mari » e della Salaria. Per quanto riguarda la « strada del sole », ricordo che ella, onorevole ministro, in sede di esame del bilancio davanti alla Commissione, non ha voluto esprimersi, anche se quel voler togliere la parola « soprattutto » dall'ordine del giorno Ermini indica abbastanza chiaramente quale sia il suo pensiero. Vorrei solo rilevare che l'annuncio dato in questi giorni a Siena circa la realizzazione dell'autostrada Firenze-Siena-Grosseto, concordata tra la Presidenza del Consiglio e il Monte dei Paschi di Siena, viene a portare acqua al nostro mulino, in quanto quelle zone che intendono servirsi dell'« autostrada del sole » cominciano a poter usufruire anche di altri tronchi. Quanto all'altro progetto, quello del fantomatico piano I.R.I., che sarebbe allo studio del Consiglio dei ministri, bisogna ricordare che esso comprenderebbe la costruzione di un'autostrada libera lungo il percorso della Romea e quindi della 3-bis; ebbene, se l'« autostrada del sole » passerà per Marsciano e Todi, come prevede il progetto umbro-sabino, avremo 120 chilometri di autostrada già realizzata. Il passaggio della massima arteria longitudinale italiana sull'asse Terni-Todi-Marsciano, secondo il progetto umbro-sabino, atteso da tutta l'Italia centrale e adriatica, e persino da Napoli, da Milano, da Trieste, è un provvedimento di giustizia, ed è un provvedimento che per l'Umbria rappresenta la riparazione del danno ingiusto da cui essa fu colpita nel secolo scorso, quando la fer-

rovia Firenze-Roma fu fatta passare per i desolati calanchi della linea Chiusi-Orvieto-Orte. Se vi siete trovati a viaggiare in questi giorni per quel tratto, vi sarete resi conto che la ferrovia traversa zone allagate; ebbene, se l'autostrada fosse stata realizzata sullo stesso tracciato, come prevede il « progetto delle valli », anch'essa sarebbe stata allagata. L'adozione del progetto Maracchi-Stabilini non può dunque essere « surrogata » da compensi di nessun tipo e genere, perché rappresenta una sentita esigenza di carattere nazionale.

Oltre alla « strada del sole » che ci sta particolarmente a cuore, e per la quale pensiamo che l'impegno dell'onorevole Togni, che patrocinò un compromesso con la nostra tesi — l'impegno cioè di portare l'autostrada fino a Magliano Sabino per andare incontro alle aspettative di Viterbo — debba essere tenuto fermo in modo che non nasca oggi un altro compromesso sul compromesso, sollecito la realizzazione della « strada dei due mari ». Per questo problema vi fu un convegno a Foligno con l'intervento di rappresentanti del Ministero. Vi fu la decisione del tracciato; furono stanziati fondi per la realizzazione della strada, ma l'intervento dei comuni, dei parlamentari e dei sottosegretari ha fatto sì che questi mezzi non venissero impegnati, perché ognuno voleva che la strada da Foligno alla strada statale 3-bis seguisse un determinato percorso. È necessario che il Ministero intervenga anche presso il provveditorato alle opere pubbliche, e venga finalmente realizzata questa strada che da Orbetello, attraverso Orvieto, Todi e Foligno, giungerà fino ad Ancona e a Portocivitanova.

Un'altra strada che ci sta molto a cuore, e che non vediamo compresa nel piano I.R.I., è la Flaminia, che, con la realizzazione dell'autostrada adriatica, viene ad assumere grandissima importanza per tutto il traffico che da Rimini, Ravenna, Venezia ed oltre si dirige su Roma. Questo traffico avrà da scegliere tra l'autostrada a tre corsie di cui troverà l'imbocco a Cesena e la Flaminia, di cui troverà l'imbocco a Fano, ma che resterà a due corsie, se non verranno mantenuti gli impegni presi in proposito dall'onorevole Togni.

Questi si era infatti impegnato a provvedere al finanziamento necessario per l'allargamento della Flaminia a tre corsie, non solo fino ad Osteria del Gatto, ma sino al capolinea di Fano.

Per le stesse ragioni riteniamo importante il miglioramento immediato della Salaria, perché l'altra strada che si incontra lungo

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

l'autostrada adriatica è proprio la Salaria. Contro questa strada, che collegherà l'autostrada Ancona-Pescara con l'« autostrada del sole » e con Roma attraverso l'Abruzzo ed il Lazio, fu a suo tempo annunciata una autostrada Ancona-Macerata-Teramo-L'Aquila-Roma. Recentemente il cosiddetto piano I.R.I. ha annunziato la Pescara-Roma.

Tutto ciò porta nocumento alla sistemazione della Salaria, che riteniamo urgente, non con i palliativi che si sono cominciati a realizzare, ma con l'impegno che il ministro aveva preso; cioè con il primo apporto di 6 miliardi per realizzare la correzione che porta la Salaria a 800 metri (si era assicurato che questo dovesse essere il primo passo). Bisognerà poi seriamente esaminare il problema dell'attraversamento di Rieti che ella, onorevole ministro, sa bloccato da cinque passaggi a livello, la cui eliminazione non è purtroppo prevista in questa prima correzione della Salaria. Ad una interrogazione da me diretta al ministro competente è stato infatti risposto che i cinque passaggi a livello saranno tolti seguendo una graduatoria che li fa figurare oltre il 200° posto.

Il problema dell'attraversamento dei centri abitati va risolto anche a Foligno, attraverso la progettata variante della Flaminia, e intorno a Terni, ove vengono a concentrarsi varie strade: la Valnerina, che prende il traffico delle Marche, la 3-bis che da Cesena e Perugia arriva a Terni, l'« autostrada del sole », la strada n. 79. Il ministro Togni, nella sua visita a Terni, prese l'impegno di realizzare il progettato raccordo anulare, per smistare questo ingente traffico; e noi ci permettiamo di ricordarle questo impegno.

E passiamo al programma degli acquedotti. Ci aspettavamo che nel bilancio si parlasse largamente degli acquedotti della nostra regione. Invece, vediamo pochissimi contributi al riguardo. Perugia, città importante e di attrattiva turistica internazionale, che in estate è senz'acqua, con quattro comuni consorziati che prendono acqua dal suo acquedotto, non può accontentarsi di 572 milioni, che non sono certamente sufficienti nemmeno alla realizzazione del primo lotto di lavori. Per Perugia avevamo infatti saputo recentemente, attraverso una visita del ministro Togni, che il Ministero si era assunto tutto l'onere della spesa per l'acquedotto.

Per Foligno, con 9 comuni consorziati, vi è un progetto del 1946, per cui l'onorevole Romita diede i primi 56 milioni. Vediamo ora un finanziamento di 270 milioni, coi quali evidentemente non si potrà realizzare l'intero

acquedotto, ma soltanto i primi chilometri, senza raggiungere nemmeno uno dei 9 comuni consorziati. Nella provincia di Terni, un solo stanziamento: 400 milioni per Amelia e i 5 comuni ad essa consorziati.

Per la provincia di Rieti, che ha numerosissimi comuni senz'acqua, troviamo stanziati 260 milioni per Configni e i 5 comuni consorziati, 245 milioni per Forano e 4 comuni consorziati, 160 milioni per Fara Sabina con 3 comuni consorziati. Naturalmente, sono cifre bassissime per una regione che, pur avendo l'acqua, non è in condizioni di provvedere alle sue necessità.

Vorrei ora richiamare la sua attenzione, onorevole ministro, su un impegno che l'onorevole Togni aveva preso a proposito dello sfruttamento delle risorse idriche. Egli aveva detto che era ora di finirla con le richieste fatte dal 1941 e poste poi in istruttoria nel 1949, e non definite perché sono intervenuti altri fattori di ritardo. In altre parole, il ministro aveva detto che occorreva esaminare la possibilità di presentare un disegno di legge per il quale rapidamente le richieste venissero poste in istruttoria, e si passasse altrettanto rapidamente alla loro realizzazione.

Richiamo l'attenzione dell'onorevole ministro particolarmente sulle richieste per lo sfruttamento del Tevere (richieste fatte da 20 anni) e per lo sfruttamento delle acque dell'altipiano di Colfiorito, per cui abbiamo molte perplessità in quanto, di fronte alle richieste della « Terni », del consorzio di Macerata e dell'« Unes », abbiamo anche le richieste di nostre cittadine che prendono acqua da quelle sorgenti. Abbiamo chiesto al Ministero di conoscere se effettivamente queste acque danno vita a queste sorgenti, ma finora nulla abbiamo saputo. In questi giorni si è parlato ancora dello sfruttamento delle acque dell'Umbria, per il progettato aumento d'invaso del lago di Piediluco, anche addirittura sotterrando il paese (e non avremmo nulla in contrario, purché se ne avesse un beneficio per la nostra economia). L'importante è che si stabilisca finalmente quello che si vuol fare, magari attraverso un disegno di legge, affinché in questo campo si passi rapidamente dalla richiesta alla realizzazione dell'opera.

Un altro problema che merita particolare attenzione dal suo dicastero, onorevole ministro, è quello degli ospedali. Questo problema sta assumendo sempre maggiore importanza, anche per l'applicazione delle leggi che andiamo approvando sull'assistenza ospedaliera alle varie categorie, compresa quella recente a favore degli esercenti attività com-

merciali. Però, se veramente vogliamo erogare l'assistenza ospedaliera, bisogna che abbiamo gli ospedali, che, purtroppo, per ora non ci sono. Che significato può, infatti, avere in Umbria e Sabina l'assistenza ospedaliera, quando si rileva che la provincia di Perugia su 59 comuni ha 32 istituti con 2.946 letti, letti, pari al 5 per mille degli abitanti, in provincia di Terni su 32 comune si hanno 8 istituti con 870 posti-letto, pari al 3,8 per mille e nella provincia di Rieti, su 73 comuni, si hanno 3 istituti con 305 posti-letto, pari all'1,7 per mille?

L'Umbria, onorevole ministro, non si sarebbe ridotta a chiedere con tanta urgenza tutte queste cose se in questi anni nei programmi ordinari e straordinari fosse stata tenuta nella dovuta considerazione. Non è spirito campanilistico quello che mi ha indotto ad esaminare quanto di ogni legge è toccato all'Umbria, la quale è rimasta l'ultima regione d'Italia quanto ad assegnazioni. Dal ricavato del prestito nazionale, per esempio, nella distribuzione dei circa 120 miliardi assegnati al suo dicastero, onorevole ministro, è toccato all'Umbria poco più di un centesimo dell'intera cifra (un miliardo 923 milioni), di cui 872 milioni per le strade statali, 421 per gli acquedotti, 400 quale contributo percentuale per le strade provinciali.

A questo proposito vorrei sollecitare l'approvazione del progetto di legge n. 2949 in favore dei terremotati di Terni. Quest'estate, mentre tutti gli italiani erano al mare e ai monti, la città ha continuato a « ballare » giorno e notte, e si sono avuti ingenti danni. Ci auguriamo che le varie assicurazioni ricevute vengano tradotte nei fatti.

Non si dimentichi che le scuole non possono funzionare perché, come succede in questi casi, sono sempre le prime ad essere occupate.

Desidererei inoltre conoscere, signor ministro, il suo pensiero sul progetto n. 488 che prevede una spesa a carico dello Stato per il completamento del palazzo di giustizia di Rieti.

Sollecito anche, nei limiti della competenza del Ministero, di dare uno sguardo alle approvazioni che concedono gli uffici tecnici del « Coni ». Potrei citare decine di casi di progetti realizzati con dimensioni completamente sbagliate, come ad esempio, la palestra della scuola di Spoleto, inaugurata la settimana scorsa, e la progettata pista del campo sportivo di Foligno che prevede solo tre corsie.

Rimanendo nel campo delle competenze, mi permetto di ricordare la promessa attri-

buzione all'« Anas » di Perugia di tutti i poteri sulla regione, così come in un altro settore si sta realizzando per quanto si riferisce alla sovrintendenza ai monumenti. A proposito dei quali ultimi non è inopportuno un sollecito interessamento del Ministero per l'impiego dei milioni concessi con la legge n. 976 per il comune di Assisi. Così pure è urgente l'approntamento di piani organici per risolvere il problema della conservazione e del risanamento dei centri storici che sono di grande importanza sociale ed artistica, giusto quanto da lei, onorevole ministro, assicurato nel recente convegno svoltosi a Gubbio. Le saranno a tale proposito note le situazioni della chiesa di san Francesco di Assisi, della chiesa di san Pietro di Perugia e del duomo di Orvieto, per le quali sono all'esame del Parlamento particolari progetti. Questi monumenti, oltre ad avere una grande importanza turistica, hanno un grande valore storico e religioso, che non intendiamo veder menomato.

Onorevole ministro, ho iniziato parlando di lavori pubblici nell'interesse dell'economia umbra e sabina. Terminerò dicendo che noi umbri vogliamo sfruttare la vicinanza a Roma, vicinanza che, per unanime parere degli economisti, è l'« asso nella manica » per la nostra economia, date le prospettive di sviluppo commerciale e turistico che da questa vicinanza derivano. Queste possibilità rimangono però teoriche perché l'Umbria rimane di fatto lontana dalla capitale, in quanto non è ad essa collegata da efficienti e moderne strade. La regione umbra, naturale *Hinterland* economico della capitale, rimane dunque da essa paradossalmente lontana.

Con l'apporto del Ministero dei lavori pubblici l'Umbria potrà uscire dal suo isolamento, a condizione che si realizzino le opere a cui ho accennato, in modo che la vicinanza di Roma possa rendere ancora più validi i già forti richiami turistici delle fonti del Clitumno, di Cascia, di Assisi, di Orvieto, del Terminillo, di Trevi, di Spoleto, di Gubbio, della cascata delle Marmore, così da intensificare la corrente di traffico che già sull'Umbria gravita da Roma, Siena e Firenze.

Così operando, il Ministero dei lavori pubblici contribuirà a far sì che siano premiati anche gli sforzi degli altri operatori, non solo turistici ma soprattutto industriali ed agricoli, che in Umbria, in questo periodo, stanno dimostrando di non aver paura di rischiare. (*Approvazioni a destra*).

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

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

ORLANDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, un intervento su questo bilancio (pur se sintetico ed affrettato come sarà il mio) non può prescindere dalla relazione dell'onorevole Alessandrini, che è senza dubbio fra le migliori che siano state presentate nel corso di questi anni: una relazione lineare, completa, panoramica.

Dalla relazione dell'onorevole Alessandrini appare chiaro il quadro della politica o non politica dei lavori pubblici. Premetto subito che il nostro voto sarà un voto favorevole: si tratterà, comunque, di un voto un po' partecolare, in quanto il nostro « sì » è legato al fatto che questo è un bilancio presentato e redatto dal precedente ministro, un bilancio che l'onorevole Zaccagnini ha ereditato dal suo predecessore e che non reca, quindi, la sua impronta né quella del nuovo Governo.

Così come ci è stato presentato, questo bilancio può esser definito di ordinaria amministrazione, non contenendo niente di meno e niente di più rispetto ai precedenti. Non traspare, da esso, la volontà di affrontare i problemi fondamentali, pur numerosi ed urgenti, che gravano sul nostro paese; manca l'impegno di coordinare ed armonizzare la complessa attività dei lavori pubblici; manca una precisa caratterizzazione della politica da attuare nei vari settori; manca la volontà di aggredire i vari problemi; manca una politica organica per le case, per le strade, per gli ospedali, per la regolamentazione dei fiumi.

A determinare queste carenze contribuisce, indubbiamente, la inadeguatezza delle strutture del Ministero, che non sono più all'altezza delle funzioni affidate all'amministrazione dei lavori pubblici. Dalla relazione risulta infatti che al Ministero fanno capo, complessivamente, 14.503 dipendenti, tra amministrazione centrale e periferica, cifra tutt'altro che elevata ove si consideri la vastità e la complessità dei compiti del Ministero, alla cui attività è legata una importante funzione di propulsione. Di questi dipendenti, poi, soltanto 6589 sono inseriti nei ruoli organici, mentre gli altri, cioè 5.499, sono attualmente inquadrati nei ruoli transitori.

Ora, ella sa che la voce « ruoli transitori » ha carattere temporaneo, poiché ogni tanto una parte del personale se ne va. Così accade che vi sono uffici settoriali, per esempio per il rimborso dei danni di guerra, nei quali le pratiche giacciono da anni, non perché i funzionari non vogliono lavorare, ma per assoluta mancanza di personale soprattutto in talune sedi che non sono molto ambite.

Se la consistenza degli organici diminuisce, se gli altri Ministeri si sono nel frattempo ingigantiti, se ne può dedurre che il Ministero dei lavori pubblici è rimasto in una posizione inadeguata alle proprie funzioni. In questo Ministero, vi è anche il settore degli operai temporanei. Si tratta di 2100 persone che sono addette a taluni servizi speciali e sono spesso insostituibili; per esempio, non si riuscirebbe a far funzionare certi porti se non vi fossero questi servizi ai quali il Ministero sovrintende con tanta solerzia.

Ora, nell'ambito di questa categoria di operai temporanei, ve ne sono taluni la cui qualifica ufficiale è quella di « precari ». Questi sono stati assunti alle dipendenze del servizio escavazione porti dopo il 1952. Si tratta di 500-600 unità che non hanno una sistemazione giuridica; essi addirittura, a volte, esercitano funzioni direzionali e senza di loro alcuni servizi non potrebbero funzionare. Ebbene, questi operai che esercitano una funzione di primo piano, sono legati da contratti trimestrali; ogni trimestre vengono licenziati; vi è un periodo di interruzione nel loro rapporto di lavoro di uno o due giorni, poi sono riassunti.

Ella, onorevole ministro, è stato preposto al dicastero del lavoro; se si fosse trovato di fronte ad una impresa privata che avesse praticato un trattamento di questo genere, avrebbe avuto la sensibilità di usare i rigori della legge contro questa specie di finzione giuridica: la finzione, cioè, di interrompere il contratto di lavoro senza che, di fatto, il rapporto di lavoro sia interrotto. Ella, onorevole ministro, dimostrerà la sensibilità che le riconosciamo se sentirà l'esigenza ormai indilazionabile di regolamentare questo settore. Per gli altri dicasteri abbiamo avuto il provvedimento che disciplina lo stato giuridico dei salariati dello Stato; mi pare però che i dipendenti dei lavori pubblici, quelli almeno che si trovano in questa situazione precaria, non siano inseriti nel provvedimento. Occorre, perciò, l'iniziativa del Ministero, la sua spinta, signor ministro, il suo impegno. Gradiremmo da parte sua, onorevole Zaccagnini, se non un impegno categorico, almeno la promessa di impegnarsi a fondo per risolvere questa situazione; tutto ciò non comporta nemmeno un onere finanziario troppo rilevante, dato che questi dipendenti che sono in servizio precario ricevono già una retribuzione, pur modesta che sia.

Ed ora alcune osservazioni sulla carenza di personale tecnico. Nella relazione Alessandrini sono citati i dati relativi ai posti messi

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

a concorso, all'affluenza dei candidati, agli ammessi agli orali, al numero dei vincitori ed al numero dei decaduti per non aver assunto servizio. Si tratta di dati veramente preoccupanti. Nel primo concorso del 1951, per 30 posti, furono presentate 208 domande, 56 furono i presenti agli scritti, 11 gli ammessi agli orali, 11 i vincitori, di cui 6 decaduti per non aver assunto servizio. Si può essere indotti a pensare che nell'immediato periodo postbellico non vi fossero tecnici provvisti di una preparazione adeguata, ma, purtroppo, l'inconveniente si è ripetuto negli anni successivi. Ecco, infatti, i dati dell'ultimo concorso, quello bandito il 16 agosto 1957: posti messi a concorso 23, domande presentate 235, presenti agli esami scritti 52, ammessi agli orali 34, vincitori 23, decaduti per non aver assunto servizio 8. Ora, il fatto che taluni tecnici si rifiutino di prestare la loro opera alle dipendenze di un ministero, che è, in un certo senso, la spina dorsale della ricostruzione del paese, dovrà pur aver una ragione.

BONINO. Sono pagati male.

ORLANDI. Effettivamente, questi dipendenti sono pagati male. Inoltre questa categoria di personale non ha uno sviluppo di carriera adeguato, tale cioè da soddisfare le più legittime aspirazioni. A questo riguardo vorrei ricordare che, allorché l'onorevole Romita era ministro dei lavori pubblici, egli aveva predisposto un provvedimento, che era stato sottoposto anche al Consiglio dei ministri, anche se in una stesura non definitiva; in virtù di quel provvedimento veniva elevato il grado iniziale della carriera, per gli ingegneri, cioè nel settore in cui si avvertono le maggiori carenze.

Varrebbe proprio la pena di esaminare l'opportunità di garantire ai tecnici un grado iniziale più soddisfacente e prospettive di carriera più equa: tutto questo perché il Ministero non si trovi di fronte a una continua emorragia. E si tratta poi di un Ministero che deve esercitare una funzione propulsiva in questo settore; di un Ministero che vanta una tradizione di grandi tecnici, che non deve ridursi ad essere il rifugio per pochi ingegneri che non riescono a trovare un posto altrove. Occorre, per tutto questo, trovare la maniera di spingere, di incoraggiare coloro che hanno delle capacità, affinché le mettano al servizio dello Stato, ma per far questo occorre soprattutto corrispondere una adeguata retribuzione. Non ho i dati precisi sullo stipendio iniziale di un ingegnere, ma da un esame che avevo fatto due anni fa in occasione di un mio intervento su questo stesso

bilancio, risultò che un ingegnere assunto in servizio presso un ufficio del genio civile di una città con popolazione inferiore ai 600 mila abitanti (e in questa situazione si trovano quasi tutte le nostre città) percepiva un mensile di lire 59.933, più 3000 lire di indennità. Oggi prenderà qualche cosa di più.

BONINO. Sempre meno di un fattorino di giornale.

ORLANDI. L'altro problema che desidererei trattare è quello di vedere se il Ministero avverte veramente l'esigenza di affrontare nuovi compiti. Dal bilancio risulta che le sue strutture sono inadeguate alle funzioni di un ministero che voglia procedere a un'opera di rammodernamento e di riparazione delle ferite inferte dalla guerra.

Se analizziamo le funzioni attualmente esercitate dagli uffici periferici del Ministero dei lavori pubblici, ci rendiamo conto che si tratta sempre più di funzioni marginali, per non dire che questi uffici assumono un ruolo esclusivamente di passacarte. In effetti, non fanno altro che mettere un visto sui progetti trasmessi dagli uffici tecnici dei comuni per poi ritrasmetterli agli uffici centrali. La funzione degli uffici periferici dovrebbe essere, invece, quella di spingere gli uffici tecnici comunali, trattandosi spesso di uffici tecnici di piccoli paesi che non hanno possibilità adeguate. Vediamo che sono presentati, spesso, progetti insufficienti e superati; tutto ciò perché sono approntati da personale non specializzato.

Tutte le funzioni che si pensava che il Ministero e gli uffici periferici potessero esercitare in questo settore sono andate perdute nel tempo. L'onorevole Alessandrini ha ricordato l'origine del Ministero dei lavori pubblici che assommava le competenze oggi ripartite tra varie amministrazioni: comunicazioni, poste, ferrovie, ecc. Come se ciò non bastasse, vi è oggi un accavallamento di enti e di uffici che si sono sostituiti alle funzioni istitutive del Ministero. Vi è la Cassa per il mezzogiorno, l'I.N.A.-Casa, l'Istituto per le case ai postelegrafonici, ecc. Vi sono centinaia di enti che si accavallano e che si occupano degli stessi problemi senza alcuna unità di indirizzo con le conseguenze che tutti conoscono: duplicazioni, spese superflue, accavallamenti di responsabilità. Manca una politica organica che, pure sarebbe stata necessaria: una politica unitaria, una politica di decentramento che avesse restituito al Ministero dei lavori pubblici non tanto le funzioni che gli competevano in base alle leggi istitutive, quanto l'organicità d'una imposta-

zione. Ripeto, se la funzione degli uffici del genio civile dovesse essere solo quella di passare le carte, allora dovremmo renderci conto che questa funzione è non solo inadeguata agli scopi di questi uffici, ma direi, del tutto inutile. Tutti gli sforzi per attuare il decentramento amministrativo che sono stati fatti finora sono stati, poi, frustrati, e così pure i risultati che ci si riprometteva dall'estensione di certi compiti ai provveditori alle opere pubbliche, in quanto, oggi, prima che ogni pratica diventi esecutiva, deve passare sotto le forche caudine della ragioneria centrale. Nemmeno l'esigenza del decentramento amministrativo, quindi, è stata assolta.

Mi pare, dunque, che il Ministero si dovrebbe preoccupare di ovviare a queste carenze e di cercare che l'amministrazione dei lavori pubblici eserciti una funzione dinamica e propulsiva. A questo proposito mi pare che il pensiero del relatore si debba interpretare come una sollecitazione nel senso che ho delineato. Il relatore, infatti, scrive: « Il Ministero deve evadere dall'ambito ristretto e senza orizzonti della pura esecuzione del bilancio, che lo racchiude in attività certo importanti, anzi necessarie, ma usuali e limitate, quali la costruzione diretta di opere pubbliche, l'erogazione di contributi, la vigilanza e il controllo, per assumere, coordinato con gli altri ministeri e con gli enti locali, nel quadro di una più esatta conoscenza dei vari problemi, una vera e propria funzione propulsiva e stimolatrice di tutto il settore dei lavori pubblici ».

Concordo con questa impostazione dell'onorevole Alessandrini, e mi auguro che anche l'onorevole ministro voglia concordare in questo senso e che, almeno, non dimentichi quelle funzioni propulsive che sono affidate per legge al Ministero dei lavori pubblici: per esempio, la legge 17 agosto 1942, n. 1150, che affida al Ministero la responsabilità dello studio di piani territoriali di coordinamento; è una questione da non sottovalutare specie in un momento in cui si parla tanto di piani regionali e si cerca anche di agire.

L'onorevole Colombo, ad esempio, nell'ambito del Ministero dell'industria si sta occupando di piani regionali di sviluppo con la costituzione, anche, di uffici appositi e con la collaborazione delle camere di commercio: questa iniziativa pianificatrice finisce col l'essere velleitaria perché il Ministero dell'industria non dispone di strumenti idonei quando con la collaborazione degli organi

periferici dei lavori pubblici si potrebbe fare molto di più.

L'impostazione delle strade, dei ponti e di tutte le altre opere idonee a mettere in moto un piano di sviluppo dovrebbe essere di competenza del Ministero dei lavori pubblici: non a caso esiste la legge 17 agosto 1942 che ho sopra richiamato. Questa legge dovrebbe costituire un potente strumento nelle mani dello Stato, per l'attuazione d'un piano regionale.

Eppure questo strumento non funziona, non viene fatto funzionare; funziona, oggi, onorevole ministro, meno ancora di quanto funzionasse negli anni scorsi. Infatti, se andiamo a controllare quali sono i fondi messi a disposizione per questo settore, rimaniamo sbalorditi. Si tratta d'una funzione di studio e di propulsione e il Ministero ha la facoltà di avvalersi, oltre che dei propri dipendenti, anche di tecnici esterni, di urbanisti, di esperti in idraulica. Ebbene: lo scorso anno erano stanziati in bilancio 100 milioni, quest'anno, onorevole Zaccagnini, figurano nel suo bilancio 50 milioni.

Non mi dilungo di più sulle competenze che ci auguriamo vengano riaffidate al Ministero e che consentano almeno il ritorno ad una necessaria unità di indirizzo, e vengo a esaminare l'altro assunto che avevo indicato: ha, o non ha, il Ministero disponibilità finanziarie adeguate ai suoi compiti e alle sue funzioni?

Anche per questo esame ricorriamo ai dati che la pregevole relazione dell'onorevole Alessandrini ci fornisce. Vi è uno specchio degli stanziamenti dal 1955-56 al 1960-61 e vi è un raffronto della spesa prevista per i lavori pubblici con la spesa generale iscritta nel bilancio dello Stato. Prendiamo i dati relativi all'esercizio 1960-61. La spesa totale di previsione iscritta nel bilancio dello Stato è di 3 mila miliardi 941 milioni 848 mila lire. Gli stanziamenti di spesa iscritti nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici sono 268 miliardi 936 milioni: il rapporto percentuale è del 6,82 per cento.

A prima vista si potrebbe dire che questo rapporto è soddisfacente ma non si deve dimenticare qual è l'effettiva situazione italiana: mancano case, ospedali, scuole, strade, fognature; probabilmente in un paese come l'America, dove non esistono case vecchie come le nostre, con un indice di superaffollamento ben più basso di quello italiano, ospedali adeguati, strade moderne, un rapporto di questo genere potrebbe sembrare giusto, ma non per noi. Il rapporto tra la spesa generale e quella dei lavori pubblici era nell'ultimo esercizio

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

del 6,85 per cento. Praticamente abbiamo fatto un piccolo passo indietro, anche se è da augurare che qualche leggina speciale finirà con l'arrotondare e ampliare le attuali disponibilità finanziarie.

Ma desidero rilevare qualcos'altro: la somma di cui viene a disporre il Ministero è, in effetti, di molto inferiore a quella che appare. Secondo i dati della relazione, la disponibilità per nuove opere a pagamento immediato per il bilancio 1960-61 è di 156 miliardi 235 milioni. Quali sono allora le voci che gonfiano la cifra e la portano a 268 miliardi 936 milioni? Ci saranno, sì, le spese di ordinaria amministrazione, che sono ineliminabili, ma ci sono anche stanziamenti fittizi. Il maggiore degli stanziamenti fittizi è quello relativo ai pagamenti differiti: 79 miliardi 511 milioni 476 mila e 733 lire. Di questi 79 miliardi 3 sono suscettibili di provocare nuovi investimenti, ma tutto il resto si riferisce ad annualità o semestralità già impegnate nel passato; sono soldi, in altre parole, che sono già stati spesi. Si tratta dunque di una voce perfettamente inutile: più che nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici dovrebbe essere iscritta in quello del tesoro.

Essere arrivati a questi 75 miliardi di spesa fittizia sembra veramente un po' troppo, se teniamo conto che la procedura dei pagamenti differiti è stata instaurata nel dopoguerra. Se si continua di questo passo, tra qualche anno il bilancio dei lavori pubblici avrà subito una dilatazione mastodontica: solo una piccola parte degli stanziamenti, tuttavia, sarà effettivamente operante.

Ritiene ella, onorevole ministro, che questa politica dei pagamenti differiti sia giusta? La risposta che dà il relatore su questo punto è piuttosto evasiva. A mio avviso una procedura di tal genere negli anni dal 1944 al 1950, quando era in atto lo sforzo per la ricostruzione, poteva essere giustificata; ma adesso siamo entrati in una fase che possiamo dire di ordinaria amministrazione, e in questa nuova fase non mi pare sia opportuno che lo Stato affronti questo tipo di oneri. Il sistema, infatti, se consente di realizzare subito le opere, ne eleva tuttavia il costo fino a raddoppiarlo. Le faccio una esemplificazione: se un istituto per le case popolari è autorizzato alla spesa di 100 milioni per la costruzione degli alloggi, esso può ritirare dalla Cassa depositi e prestiti la somma necessaria e provvedere subito alla esecuzione dei lavori. La Cassa depositi e prestiti durante 35 anni percepirà una rata di ammortamento

di 6.736.730 lire annue: i 100 milioni vengono, così, rimborsati nella misura di 235 milioni 771 mila lire. Se andiamo, poi, ad esaminare gli oneri per lavori a pagamento differito affidati ad enti autorizzati, ci rendiamo conto che l'onere viene ad essere ancora più gravoso per tante ragioni: in primo luogo pochi sono i complessi che possono sopportare il peso dei pagamenti differiti e concorrere alle aggiudicazioni. Praticamente non abbiamo più un aumento del solo 135 per cento, come nel caso di mutuo concesso dalla Cassa depositi e prestiti, bensì aumenti notevolmente maggiori.

Ma vi è anche un altro fatto, che a me sembra involgere una questione di costume. Quando il Ministero dei lavori pubblici indice una gara per un lavoro, mettiamo, dell'importo di 1 milione, si uniforma alla procedura che la legge sulla contabilità dello Stato indica: c'è la licitazione e, di fronte al sistema della gara, nessuno può muovere lagnanze. Aggiungo che nessuno potrebbe affermare che il Ministero si sia mai scostato, per il passato, da questo binario, che è il binario della chiarezza amministrativa. Quando, invece, si effettuano lavori a pagamento differito, non si ricorre più alla gara, bensì alla trattativa privata. Ci si allontana, così, dal binario tradizionale, serio, austero del Ministero dei lavori pubblici, dal sistema il quale ha fatto sì che l'amministrazione dei lavori pubblici fosse considerata come la più legalitaria.

Per tutte queste ragioni il problema delle spese a pagamento differito dovrebbe essere una buona volta affrontato. Bisognerebbe avere più coraggio, impostare una nuova politica, eliminare queste stratificazioni, queste sedimentazioni che si sono accumulate nel corso degli anni, e che non giovano alla serietà della politica dei lavori pubblici, non servono certo a darle una fisionomia unitaria, un aspetto organico.

Pertanto, concludendo su questo punto, vorrei ribadire quando ho detto dianzi: lo stanziamento di cui effettivamente dispone il Ministero dei lavori pubblici in rapporto alla spesa globale dello Stato è insufficiente. La considerazione è ancora più valida se consideriamo che le spese effettuate dal Ministero dei lavori pubblici sono spese produttive. Non va dimenticato, infatti, che uno dei punti fermi del piano Vanoni era quello secondo cui le spese dello Stato per le cosiddette infrastrutture, strade, ponti, case, ecc., erano spese preliminari agli effetti dello sviluppo del reddito. Ed è appunto al fine di

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

creare queste infrastrutture, presupposto per lo sviluppo del reddito nazionale, e per determinare una situazione nuova soprattutto nel Mezzogiorno, che il piano Vanoni prevedeva una politica di investimenti nel settore dei lavori pubblici ben più consistente di quella che ora ci troviamo ad esaminare.

Mi sento quindi di poter affermare che questi stanziamenti di cui ella, onorevole ministro, si è trovata a disporre, sono insufficienti; dico di più: sono anche sporadici, episodici, disorganici. Il ministro, nel momento in cui imposta il programma, non può disporre, in effetti, delle somme che appaiono sul bilancio e tutto questo perché vi è una serie di leggi particolari — sono centinaia — che hanno finito per impegnare preventivamente la spesa. Se prendiamo, ad esempio, la relazione Alessandrini, vi troviamo citate una quantità di leggi speciali. Ora, comprendo che si ricorra ad una legge speciale per affrontare un grosso problema, ad esempio quello dell'edilizia popolare; ma nella relazione trovo citata addirittura (pagina 15) una legge speciale per il risanamento igienico di Santa Maria a Bitetto in provincia di Teramo, con uno stanziamento di 2 milioni 800 mila lire. Se per uno stanziamento così modesto ricorriamo ad una legge, finiremo con lo smarrirci nella selva di leggi speciali. Già oggi ci troviamo in una situazione veramente strana. Per il passato non esistevano affatto leggi speciali, gli impegni finanziari venivano assunti e regolati attraverso il bilancio; in tempi relativamente recenti il rapporto tra stanziamenti legati a leggi speciali e quelli legati alla legge generale cioè alla previsione di spesa attraverso la predeterminazione del bilancio segnava una netta prevalenza, per importanza, sugli stanziamenti fissati attraverso il bilancio. Il bilancio normale rappresentava, *grosso modo*, l'80 per cento dello stanziamento e le leggi speciali incidevano per il 20 per cento. Oggi non so se la situazione sia già invertita, ma dai dati che ho potuto rilevare, mi pare che emerga questa situazione: gli stanziamenti legati a leggi speciali rappresentano il 70 per cento del bilancio; il bilancio generale regola, invece, soltanto il 30 per cento della spesa. Come ministro, ella si troverà quindi a disporre non di tutta la somma, ma di una esigua parte di essa. Dobbiamo scorporare i pagamenti differiti, ed il 70 per cento già impegnato dai suoi predecessori in base a leggi speciali. Non so quindi, in effetti, quanto le rimanga, quanta sarà la parte della

spesa che ella potrà orientare. Non riesco a capire quale politica possa fare un ministro in tali condizioni. La politica ministeriale si disperde nei vari rivoli delle leggi speciali: la politica delle leggi speciali è la peggiore delle politiche che si possa fare, perché è una politica disorganica e frammentaria.

A questo proposito vorrei citare una frase un po' ad effetto, una frase di Tacito, che criticava la pluralità delle leggi (non dei lavori pubblici, è una affermazione di carattere generale): *plurimae leges, corruptissima res publica*. In Italia, da questo punto di vista, non abbiamo certamente la coscienza tranquilla. E se non abbiamo la coscienza tranquilla, se tutti siamo un po' corresponsabili, ritengo che il ministro dei lavori pubblici non dovrebbe dormire, dovrebbe aver perso la propria tranquillità, perché se vogliamo andare a vedere quante sono le leggi che regolano l'attività del Ministero, finiamo con lo smarrirci. Ho una raccolta curata con molta attenzione da un suo ispettore generale, onorevole ministro. Si tratta di 4 mila leggi in due volumi. Poi vi sono i volumi che raccolgono le circolari. Ma vi è di più: una raccolta dello scorso anno non serve più per quest'anno, perché si aggiungono altre circolari e altre leggi. Ed allora succede come quando si va a scuola: che ogni anno si deve comprare un libro nuovo. La raccolta, che costa 4-5 mila lire, non vale per l'anno successivo perché nel frattempo si sono inserite tante modifiche a leggi, anche importanti, che la raccolta ha perso il suo significato di attualità.

Su questo problema, se si vuol fare veramente qualche cosa di nuovo, se si vuol dare una impostazione organica, se si vuole evitare il deprecabile smembramento e la deprecata disarticolazione, se si vuol tradurre in atto l'esigenza di una vera politica, bisogna creare un coordinamento, cioè cercare di riportare nell'ambito del bilancio dello Stato tutti i fondi che ora vengono dispersi in mille rigagnoli attraverso leggi speciali che fanno perdere di vista la prospettiva organica dell'attività del Ministero. Abbiamo leggi speciali su tutto. Ci troviamo così di fronte a lavori iniziati di cui nessuno poi si ricorda più. In Sicilia, ad esempio, si è iniziata da moltissimi anni la ferrovia Caltagirone-Gela. La ferrovia non funziona. A Roma da tanti anni sono in corso lavori per un raccordo ferroviario in galleria e sono stati spesi molti fondi. Le gallerie sono pronte; manca poco al completamento. Ma anche se sono stati spesi

tanti miliardi essi non rendono perché i lavori non vengono mai completati.

Non si può andare avanti marciando sull'arco di tutto un fronte, spingendo ugualmente in tutti i settori. In tal modo si resta fermi, mentre se si avesse il coraggio di affrontare un problema alla volta si marcerebbe più speditamente.

A proposito di autostrade, per esempio, si è parlato anche oggi della « autostrada del sole », si è rilevato che molti tratti di questa arteria sono in funzione. Ma è possibile che dopo tanti anni non sia stato definito il tracciato del tronco Firenze-Roma? Il Ministero avrà una sua volontà, un suo impegno, ma ancora non si riesce a capire quale sia la soluzione prevista e così aspetteremo probabilmente altri 4 o 5 anni per il completamento del tracciato.

Occorrerebbe proprio avere il coraggio d'impostare una politica, poiché questa lentezza di realizzazione è davvero sconcertante. Se noi sentiamo l'esigenza fondamentale di adeguare il traffico ai bisogni del nostro paese, occorre trovare la via per risolvere questa esigenza organicamente e al più presto. Finiremmo così anche col risparmiare, poiché quando, ad esempio, un'autostrada entra in funzione essa comincia a rendere e a diventare produttiva. Più presto le autostrade cominciano a funzionare e più presto entra in funzione il meccanismo retributivo.

Vengo ora alla parte più importante a cui potrò accennare solo di sfuggita.

Quale è la politica che il Ministero dei lavori pubblici dovrebbe affrontare nei vari settori? Il Ministero ha una sua politica per la casa, per gli ospedali, per le scuole? (c'è in proposito il piano della scuola che speriamo vada presto in discussione, poiché i fondi accantonati in attesa di una decisione costituiscono fondi inutilizzati e residui passivi). V'è una politica delle autostrade, v'è una politica della sistemazione dei fiumi?

Comincio da quest'ultima perché è la meno appariscente. Nessuno fa caso alla sistemazione dei fiumi perché le spese investite in questo settore non sono d'effetto. Quando si dà l'avvio a questi lavori non si fa effetto sulle folle. Quando invece si inaugura un ponte, intervengono i ministri e tutti vanno a battere le mani. I lavori di sistemazione dei fiumi non si vedono e non entusiasmano, non sono coreografici. Mi pare invece che questo sia il settore più importante, perché le alluvioni che — direi — si registrano ogni mese nel nostro paese fanno perdere tanto denaro. Se lo Stato avesse avuto il coraggio

di affrontare prima questo problema, se avesse avuto il coraggio di attuare in 8-10 anni il piano orientativo trentennale, avremmo già conseguito immensi vantaggi.

Noi, invece, spendiamo frammentariamente il denaro per l'alluvione della Calabria, per le ricorrenti alluvioni del Po, per le altre terre alluvionate, con leggi speciali. Ogni volta che piove facciamo una legge speciale! Non è possibile, onorevole ministro, predisporre una legge organica e lungimirante? Oggi accade questo: si verifica un'alluvione, dopo sei mesi si fa la legge, si dà un anno di tempo per presentare le domande che, poi, gli uffici del genio civile devono istruire e così si finisce col dare rimborsi pure in zone in cui non è piovuto. Infatti, a due o più anni dall'alluvione, non v'è più possibilità di rendersi conto dei danni e di fare contestazioni. Se invece gli uffici del genio civile sapessero che in determinate condizioni entra automaticamente in funzione il meccanismo del rimborso, con molto minore spesa si potrebbe soddisfare tutti i danneggiati.

A proposito della sistemazione dei fiumi, è necessario affrettare i tempi di realizzazione del piano orientativo. Si pensi a che cosa sarebbe successo qualche giorno fa se non fosse entrata in funzione la galleria di alleggerimento dell'Adige, che ha portato l'acqua dell'Adige sul Garda. Il livello dell'Adige era giunto allo stesso punto di pericolosità, se ben ricordo, del 1882, allorché vi fu una disastrosa inondazione. Se la galleria di Torbole non fosse entrata in funzione, avremmo avuto lo straripamento dell'Adige, e lo straripamento avrebbe comportato danni per circa 200 miliardi. Se si tien conto che quella galleria è costata 9 miliardi, se ne può misurare tutto il vantaggio. A questo proposito devo rivolgere un grato ricordo a colui che volle quella galleria, al ministro Romita...

BONINO. Quella galleria è stata fatta dall'onorevole Aldisio. È stato proprio un meridionale a fare la vostra galleria.

ORLANDI. ... ma fu realizzata da Romita. Prima di concludere, vorrei fare un richiamo all'edilizia popolare. Il Consiglio dei ministri ha annunciato che sono stati stanziati dei fondi, ma non esiste la legge relativa. Ci auguriamo che il disegno di legge sull'edilizia popolare, già preannunciato dall'onorevole Togni, sia presto presentato e speriamo che nella formulazione del testo si tenga conto delle esigenze di talune categorie e si rafforzino le funzioni degli istituti delle case popolari, che devono tutelare i ceti meno abbienti. Non vorrei che si facesse una legge come quella

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

sulle cooperative, in cui non esiste la possibilità di stabilire una graduatoria e in cui tutto è affidato alla discrezione. In altri paesi vi sono leggi molto più semplici e meno onerose. In America, per esempio, ogni cittadino può costruire la propria casa chiedendo il denaro ad una banca che lo concede al tasso del 5,50 per cento; lo Stato copre il rischio mettendo a disposizione un contributo dello 0,50 per cento, che rappresenta per le banche una specie di assicurazione. Lo Stato interviene pertanto solo nei pochissimi casi di insolvenza. A noi lo Stato, invece, paga un interesse del 4 per cento per 35 anni, cioè paga più del doppio della spesa effettiva.

Questo è uno dei problemi fondamentali del nostro paese, che è uno dei più sovraffollati d'Europa. Noi ci auguriamo che venga presto questo testo unico sulle nuove norme dell'edilizia popolare di cui possano beneficiare gli istituti delle case popolari; che scompaiano quegli enti senza scopo di lucro di cui si parla nella legge e che non sono tali in molti casi; che si possa veramente mettere il cittadino in condizione di essere aiutato dallo Stato a costruire la propria casa.

Avrei da fare altre osservazioni, ma data la ristrettezza del tempo e i cortesi richiami del Presidente concluderò questa mia esposizione, che ha avuto carattere generale, augurandomi di essere riuscito a chiarire quali siano le linee che noi indichiamo per una politica seria, organica, funzionale dei lavori pubblici, per una politica che aggredisca veramente i problemi e li avvii a soluzione. (*Applausi*).

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

**BIAGGI FRANCAANTONIO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, poiché ho già avuto occasione di esprimere ampiamente in Commissione il mio pensiero su diversi punti del bilancio dei lavori pubblici, mi limiterò qui soltanto a due ordini di osservazioni: il primo su un tema di politica generale, il secondo su temi particolari. Forse, onorevole ministro, ripeterò cose già dette da alcuni valenti colleghi. L'onorevole Borghese ha già accennato al problema che solleverò e che, proprio in questo momento, il collega Orlandi ha trattato diffusamente: il problema dei quadri che deve essere alla base della politica di domani del Ministero dei lavori pubblici; comunque *repetita juvant*.

Scorrendo le cifre ricordate dal collega Orlandi, da cui risulta che i quadri del Ministero dei lavori pubblici, nell'Italia del 1960, comprendono poco meno di 6 mila unità, mi

viene spontaneo un paragone; l'esperienza che ho nella conduzione di aziende industriali mi dice che questa cifra è irrisoria, perché un'azienda di servizi pubblici di dimensioni, diciamo, provinciali, ha circa settemila dipendenti; non parliamo poi di un'azienda produttrice di beni come può essere la Fiat o la Montecatini. Vi sono aziende di servizi pubblici di dimensioni regionali che hanno 15-16 mila dipendenti, mentre il Ministero dei lavori pubblici ne ha meno di seimila, che diventano 14 mila solo con l'aggiunta del personale in soprannumero.

Ora vorrei sapere da quanto datano questi quadri; si ha l'impressione che, malgrado il progresso che nel nostro paese assume lo sviluppo industriale ed economico, malgrado le nuove esigenze del traffico, delle comunicazioni, dei servizi pubblici in genere, per mettere al passo il nostro paese con il ritmo del progresso civile degli altri paesi europei, si ha l'impressione — dicevo — che questi quadri del Ministero dei lavori pubblici siano assolutamente inadeguati alle nuove esigenze.

E quindi mi permetta, signor ministro, di richiamare la sua attenzione su questo problema. Non so se vi siano studi già fatti in proposito, e cioè se si sia fatta una panoramica di quelle che sono le esigenze del Ministero dei lavori pubblici nel prossimo futuro e dell'allargamento dei suoi compiti, a cui accennava l'onorevole Orlandi, per determinare i quadri necessari.

Ma vi è un altro punto sul quale desidero richiamare la sua attenzione, signor ministro. I tecnici mancano e verranno a mancare in misura sempre maggiore. Si dice che ciò è dovuto a ragioni economiche ed alle scarse possibilità di carriera offerte dallo Stato. Indubbiamente ciò è vero; ma la situazione andrà peggiorando col procedere dell'industrializzazione del meridione. Ella sa benissimo che oggi alla carriera del Ministero dei lavori pubblici non aspirano i tecnici del nord, i quali vengono prelevati dalle aziende private all'uscita dalla scuola; anzi, spesso prima ancora che conseguano la laurea o il diploma, sono invitati a presentarsi dalle maggiori imprese. In altre parole, nelle zone industrializzate vi è la corsa alla ricerca dei tecnici. Ma anche il movimento dei tecnici dal meridione verso il settentrione è notevolissimo; così che, se fino ad oggi molti valentissimi funzionari provenivano dalle università meridionali, penso che fra non molti anni, quando, come è auspicabile, le zone meridionali (Napoli, la Sicilia, le Puglie) saranno industrializzate, di tecnici non ne troveremo più: non

troveremo più periti, geometri e ingegneri per le carriere dello Stato.

Determinante è certo il richiamo dello stipendio. Qual è lo stipendio di primo ingaggio che viene offerto dalle industrie? Più l'industria è piccola e più alti sono gli stipendi. Questo si spiega con il fatto che le piccole industrie non possono offrire le possibilità di carriera delle grandi: si arriva alle 100-110 mila lire di stipendio per il giovane ingegnere appena laureato. Nelle grandi aziende si offrono come stipendio di ingaggio circa 85 mila lire, ma, dopo un anno, da questa cifra si passa a uno stipendio di 100-120 mila lire. Questo ho voluto dire per tradurre in moneta il problema dei quadri organizzativi del Ministero; problema che va esaminato a fondo, anche sotto il profilo della carriera dei funzionari. Infatti finché avremo un organico insufficiente, ai giovani che entrano in carriera offriamo poche prospettive: i posti di direttore generale saranno, diciamo, 8-10; i vertici della carriera sono pochissimi. Adeguando i quadri alle effettive future esigenze, si possono offrire ai giovani prospettive di un avvenire più sicuro.

Non so quali siano le ragioni per cui in Italia non vi sia nei giovani simpatia ad entrare nella pubblica amministrazione; in Francia i migliori laureati dell'*École polytechnique* sono immediatamente assunti dalla pubblica amministrazione: i più brillanti ingegneri diventano funzionari dello Stato. Da noi ciò non avviene; non che non vi siano brillanti ingegneri; ma sono insufficienti, mentre in Francia per il cittadino entrare nei quadri dello Stato è motivo di orgoglio. Non vi è che augurarsi che lo stesso avvenga anche in Italia: si tratta evidentemente di trovare i modi, gli incentivi adatti, soprattutto assicurando ai funzionari le soddisfazioni morali e le posizioni di prestigio cui hanno diritto.

Oltre al problema dell'insufficienza dei quadri, vi è anche quello dell'irregolare distribuzione del personale fra le varie regioni d'Italia. A questo proposito, vorrei portare degli esempi pratici. Recentemente ero in Val Camonica per i disastri conseguenti alle alluvioni; vi era quel valentissimo ingegnere che è il capo del genio civile di Brescia, che, dopo 5-6 giorni di permanenza sui luoghi del disastro, era letteralmente disfatto dalla fatica, come del resto lo erano i pochi suoi funzionari, i quali si trovavano veramente a disagio anche per i pochi rinforzi che fu possibile loro procurare distaccandoli da altri uffici. Questi funzionari non riuscivano a far fronte alle continue pressanti esigenze della

grave situazione. Si dirà che questi sono casi eccezionali, ma in realtà non vi è anno in cui in Italia non si verifichino calamità naturali come alluvioni, terremoti, frane e così via, e quindi occorre disponibilità di personale anche per queste evenienze.

Altra conseguenza dell'insufficienza dei quadri è la lentezza delle procedure burocratiche: prendiamo il caso delle amministrazioni comunali che debbano ottenere l'approvazione di un progetto da parte del genio civile; è tale la mole di lavoro che grava sugli uffici che passano mesi e anni prima che una pratica sia definita. Gli oberatissimi funzionari non riescono in alcun modo a rispondere con sollecitudine alle, a volte, urgenti necessità. Quando si riesce dopo infinite sollecitazioni a concludere la pratica, accade spesso che i fondi messi a disposizione per l'attuazione di quella determinata opera non siano più disponibili.

Questo stato di cose non è caratteristica soltanto degli uffici del genio civile, ma lo è anche del provveditorato alle opere pubbliche, cui dovrebbero far carico, per legge, determinate iniziative che in pratica non possono essere prese per mancanza di personale. Prendiamo l'esempio ricordato dal collega Orlandi: i piani regionali, i piani delle strade di valico, le strade di passaggio attraverso le frontiere o che interessano più province o più regioni. Chi deve prendere decisioni sulla scelta di una o piuttosto di un'altra soluzione? Evidentemente, questo è compito del Ministero e dei suoi uffici periferici; ma con gli attuali organici questo non è possibile, per cui i problemi restano insoluti.

Tra i problemi che concernono questa attività del Ministero dei lavori pubblici vi è quello relativo alla navigazione fluviale. Su questo problema si sono accese molte polemiche; io stesso mi sono trovato in disaccordo con alcuni colleghi. È questo un problema che deve essere esaminato dal punto di vista del superiore interesse della comunità nazionale, ed è soltanto allo Stato che tocca la parola definitiva. Vogliamo esaminare brevemente a che cosa si riduce questo problema, che è un problema di valutazione economica oltre che di valutazione politica?

Esiste un canale nato nel 1941: è il canale Milano-Cremona! Scherzosamente ebbi occasione di ricordare l'anno scorso che il canale del nord, il canale Mantova-Mincio-Ticino era nato nel 1495 perché era già stato proposto alla repubblica di Venezia. Ma la legge 1941 che si riferiva al canale Cremona-Milano è senza finanziamento. Tale canale dovrebbe

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

avere due giustificazioni: 1°) un costo minore; 2°) un percorso che dovrebbe attraversare zone agricole da trasformarsi in zone industriali.

Vi sono invece i fautori del canale navigabile pedemontano, il Mantova-Mincio-Ticino. Questo progetto ha pure i suoi lati positivi: soprattutto si paga da sé, perché, attraversando zone industrializzate, può essere subito sfruttato, consentendo un minore costo di trasporto delle materie prime.

Non voglio riaccendere qui una polemica che si deve ritenere chiusa a seguito di un ordine del giorno siglato dai rappresentanti dei due consorzi presso la camera di commercio di Milano il 4 luglio (la cosiddetta « pace di Milano », come mi suggerisce l'onorevole Giovanni Lombardi, il quale dopo di me prenderà la parola per esprimere probabilmente opinione contraria). Questo ordine del giorno afferma che il problema è unico, e riguarda tanto il canale nord che quello sud. È il Ministero, e solo il Ministero, in grado di stabilire le procedure da seguire per la realizzazione delle opere e di provvedere a emanare le disposizioni che consentono e l'una e l'altra soluzione, in altre parole a integrare la legge 1941 estendendola anche al canale nord.

Per quanto riguarda il mio gruppo, voteremo a favore di questo bilancio, anche se riteniamo, come già abbiamo ripetutamente avuto occasione di dire, che sia un bilancio insufficiente. È nelle cose che vengono fatte attraverso la politica dei lavori pubblici che si manifesta la politica generale di uno Stato. Le esigenze di domani vanno molto al di là di quelle che sono le disponibilità dei bilanci attuali. Credo, signor ministro, che nel predisporre il bilancio prossimo — e dobbiamo sempre parlare del bilancio prossimo, anche se tante volte le nostre parole non vengono ascoltate — ella dovrebbe chiedere stanziamenti molto più larghi di quelli che sono ora a sua disposizione. Per fare i progetti, per eseguirli, occorrono i tecnici. E quindi quelli da me toccati sono due problemi interconnessi. È necessaria la riforma dei quadri dell'amministrazione dei lavori pubblici perché gli impegni che il ministero sul piano della realizzazione dovrà prendere in futuro saranno di mole sempre crescente. Per poter eseguire queste opere il Ministero avrà bisogno di una sempre più larga ed agguerrita schiera di funzionari.

Signor ministro, concludo augurandomi che le osservazioni che sono state qui ripetute, specialmente su questo punto, abbiano

una conveniente risposta da parte sua. (*Applausi al centro*).

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

VEDOVATO. Signor Presidente, lungi da me il pensiero di indurla in tentazione, ancor più di farla cadere in peccato. Il 30 giugno dello scorso anno, in occasione della discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, sottolineai alcuni problemi relativi alla costruzione della « autostrada del sole », alla rettifica della ferrovia Firenze-Roma e all'interramento della stessa ferrovia nel tratto urbano di Firenze.

A distanza di oltre un anno, a parte il procedere dei lavori di costruzione dell'autostrada fra Bologna e Firenze, non riscontro che siano sopravvenuti fatti nuovi, di rilievo, in ordine alle esigenze da me segnalate.

La realizzazione dei raccordi con l'autostrada, particolarmente a Firenze, è indubbiamente in serio ritardo: sono stati approvati i progetti, deliberato anche un finanziamento da parte del comune, ma prima che le opere possano essere realizzate ed entrare in funzione molto tempo dovrà passare, mentre a breve scadenza l'autostrada sarà aperta al traffico anche da Bologna a Firenze e gli automezzi provenienti dal nord si immetteranno quasi totalmente — salvo quelli diretti sulla Firenze-mare — nell'attuale rete viaria fiorentina, insufficiente e tortuosa sia in città sia nei dintorni, e aggraveranno il già congestionato traffico urbano e suburbano.

A tale inconveniente, che ha carattere sostanzialmente temporaneo, si aggiunge una assai più grave minaccia di natura urbanistica per la città di Firenze, per quanto riguarda la costruzione dei tronchi successivi dell'autostrada ed in particolare del tratto che dalla stazione Firenze nord (limite) dovrebbe raggiungere la stazione di Firenze sud (zona di Ponte a Ema) e quindi proseguire, attraverso il valico di San Donato in Collina, verso il Valdarno superiore.

Su tale tracciato mancano tuttora notizie precise, in quanto la progettazione procede in segreto, in tale segreto che — a quanto mi risulta — lo stesso ufficio del piano regolatore del comune di Firenze non riesce a conoscere quale sia esattamente il progetto che l'« Anas » intende fare approvare per il tratto fra la stazione nord e la progettata stazione sud. Ma, sulla base delle notizie attendibili finora trapelate, cui io stesso mi riferivo nel precedente intervento, molte voci qualificate si levano a Firenze per far presente, unanimemente, l'inopportunità che un laccio di

cemento avvolga la città da vicino, quasi chiudendola in una tenaglia che sarebbe doppiamente irrazionale: sia perché allungherebbe il tracciato complessivo dell'arteria per riavvicinarsi artificialmente alla parte sud-orientale della città, sia perché, ponendo le due stazioni in posizioni diametralmente opposte alla città, creerebbe praticamente il grave fenomeno che gran parte degli automobilisti in transito, per interrompere la noia e la monotonia del lungo percorso sulla grande arteria, finirebbero per attraversare la città anziché usufruire del raccordo autostradale di circonvallazione: si che risulterebbero investiti di un nuovo ingente volume di traffico i lungarni, i viali ed altre arterie di penetrazione nel cuore della città.

Tali preoccupazioni sono state pubblicamente e ripetutamente manifestate, invano, da autorevoli urbanisti e da associazioni qualificate: e sarebbe veramente grave se un problema di tale importanza dovesse avere una soluzione imposta quale fatto compiuto, senza un'adeguata ponderazione degli elementi negativi e una serena discussione con le autorità fiorentine e con gli uffici urbanistici del comune. Procedura quest'ultima che, tempestivamente adottata, eviterebbe poi un lungo strascico di polemiche, altrimenti inevitabili — Sorgane insegna — di malcontento e di giustificate ostilità, che potrebbero anche pregiudicare una sollecita esecuzione dei lavori.

Pertanto riterrei necessario che si considerasse seriamente, senza ulteriori attese, se non sia più conveniente, anche sul piano economico, disporre la stazione sud dell'autostrada tangenzialmente a Firenze, nei pressi del Vingone, e da essa indirizzare direttamente il tracciato della nuova arteria sul Valdarno superiore senza anse verso nord-est, attraverso la valle del Vingone, la zona di Tavarnuzze-Impruneta e l'alta val d'Enza, percorrendo zone meno intensamente popolate, dove più facili sono gli espropri e dove non si lamenterebbero danni, anche paesistici, che si arrecherebbero invece negli immediati dintorni della città.

Proposte concrete al riguardo sono state già presentate. In ogni caso si potrebbe procedere, senza indugi, sul tratto Figline-Monte San Savino, la cui progettazione mi risulta quasi ultimata. Anzi, in tal senso gradirei dall'onorevole ministro assicurazioni che confortino le attese delle popolazioni del Valdarno, le quali vedono in questi lavori un sollievo alla grave crisi economica che travaglia tutta questa zona.

Ma speso altresì che ella, onorevole ministro, vorrà preoccuparsi di conciliare la prospettata esigenza con quella che non venga pregiudicato, con una scelta non sufficientemente ponderata del tracciato dell'importantissima arteria, l'avvenire della città di Firenze, il cui piano regolatore ignora a tutto oggi l'esistenza della nuova autostrada. È urgente coordinare piano regolatore e tracciato dell'autostrada, che non possono nascere come due compartimenti stagni. Ho fiducia che ella saprà ben valutare la gravità di questa situazione e, con l'equilibrio e con la tempestività che hanno caratterizzato la sua opera anche in altri dicasteri, vorrà impartire opportune disposizioni affinché il tracciato dell'autostrada nella zona di Firenze venga deciso non nel segreto degli uffici centrali, ma attraverso un ampio ed oggettivo esame degli elementi positivi e negativi che caratterizzano le diverse soluzioni proposte.

Del problema delle rettifiche della ferrovia Firenze-Roma, in quest'ultimo anno, si è parlato assai meno: il che dà l'impressione che il problema sia stato alquanto accantonato, confermando così quanto ebbi a rilevare lo scorso anno, e cioè che l'impostazione di un programma forse troppo ambizioso e impegnativo, che offriva anche il fianco ad alcune fondate critiche, sarebbe valsa probabilmente a far bocciare, o quanto meno rinviare *sine die*, l'attuazione dell'intero progetto.

Questa mia previsione trovava, alcuni mesi or sono, autorevole conferma in alcune affermazioni dell'onorevole Ferrari Aggradi, allora ministro dei trasporti. È quindi opportuno che io riprenda qui tale argomento, tenendo conto anche dei notevoli consensi raccolti dalle mie precedenti osservazioni sulla progettata variante Montevarchi-Chiusi.

Il miglioramento del tracciato della principale arteria ferroviaria italiana deve essere impostato concretamente, con responsabile realismo e con una chiara visione delle necessità attuali tanto delle zone interessate quanto dei traffici a più lunga distanza: esso non può essere ragionevolmente affrontato con progetti che si preoccupino solo del traffico di estremità e seguano il criterio più dell'opera colossale (e quindi costosissima) che di quella razionale. Tra Firenze e Roma esistono zone intensamente popolate e zone che hanno invece pochi centri abitati ed una economia meno sviluppata. Le prime si riscontrano nel tratto fra Firenze e Terontola, e in minor misura sino a Chiusi; le altre nel tratto seguente fino a Roma.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

È evidente che, nel tratto in cui la ferrovia serve numerosi centri di notevole importanza e popolazione, esistono anche relazioni di traffico locale e interprovinciale che non possono essere trascurate, in quanto contribuiscono notevolmente ad incrementare il movimento ferroviario, il quale è per contro elemento determinante dello sviluppo economico delle zone stesse. Perciò è palese che ogni miglioramento che si apporti alla ferrovia in questi tratti deve essere considerato non solo ai fini del traffico di estremità, ma anche per gli effetti che può produrre nelle comunicazioni di interesse provinciale e regionale; in altre parole, esso assume qui una doppia importanza, di cui si deve tener conto anche per l'ordine di precedenza da assegnare all'esecuzione di determinate opere nel quadro di un programma più vasto.

Sotto questo duplice aspetto va considerato il problema di una rettifica della ferrovia Firenze-Roma nel tratto Firenze-Arezzo. La possibilità di ridurre a circa mezz'ora, cioè del 50 per cento, la percorrenza fra le due città, con normali treni direttissimi, è elemento di tale importanza per le due province da non poter essere assolutamente sottovalutato; tanto più quando si consideri che ciò significa nello stesso tempo ridurre di mezz'ora le comunicazioni fra Firenze e Roma e fra Firenze e l'Umbria, e rendere molto più facile ed economico l'esercizio della linea.

Mi sembra pertanto consigliabile che, dal quadro di un programma realistico per il potenziamento della Firenze-Roma, si stralci prima di tutto, come più urgente opera da eseguire, la rettifica del tratto Firenze-Arezzo, con le due varianti Rovezzano-Incisa e Montevarchi-Indicatore, accantonando il progetto della più costosa variante Montevarchi-Chiusi che, in sostanza, altro non è che la riesumazione, opportunamente aggiornata, del vecchio progetto Montevarchi-Rapolano di oltre ottant'anni fa. Successivamente, o anche parallelamente, potrà impostarsi la rettifica del tronco Orte-Roma, su cui converge anche il traffico della linea di Ancona; il resto in seguito.

Così potranno farsi programmi di spesa ragionevoli, ognuno dei quali sia in certo modo anche fine a se stesso, pur in una visione generale; e si potrà porre questa opera indispensabile su un piano di realizzazione effettiva, immediata, portandola fuori del limbo dei grandi progetti destinati a restare tali per sempre; specialmente in un periodo in cui si fanno programmi di migliaia di miliardi per le autostrade, dimenticando per con-

tro alcune pur necessarie opere di potenziamento delle comunicazioni ferroviarie. E però, proprio in riferimento a questo, sollecito dal Ministero dei lavori pubblici un primo adeguato stanziamento per la rettifica della ferrovia Firenze-Roma sul tratto Firenze-Arezzo; e chiedo che si proceda, quanto prima possibile, all'elaborazione dei progetti dettagliati per il nuovo tronco Rovezzano-Incisa e per la variante Montevarchi-Indicatore, per la quale esistono già numerosi studi ed altri sono in corso a cura di enti pubblici di Arezzo, da parte dei quali sono state anche avanzate proposte concrete e di facile attuazione per l'ampliamento della curva di uscita dalla stazione di Arezzo (lato Roma) ad un raggio di oltre mille metri.

Il frequente abbinamento di opere di rettifica di tracciati ferroviari e di spostamento di essi sottolinea la necessità che queste opere vengano finanziate, almeno in massima parte, dal Ministero dei lavori pubblici, sullo stesso piano delle nuove costruzioni ferroviarie, in quanto oggi il problema delle rettifiche di tracciato è non meno importante della costruzione di nuovi tronchi e costituisce opera pubblica per la valorizzazione e rivalutazione del patrimonio ferroviario nazionale, al pari delle opere di potenziamento della viabilità ordinaria.

Se l'abbinamento è pienamente giustificato per la rettifica del tratto Firenze-Roma, a maggior ragione questa divisione di competenze, tra il Ministero dei trasporti e quello dei lavori pubblici, è necessario sottolineare per quanto riguarda il terzo ed ultimo problema sul quale, prima di concludere, mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi e del ministro: l'interramento della ferrovia Firenze-Roma nel tratto urbano di Firenze. Ho detto « richiamare », perché di tale interramento sto interessando gli organi competenti, da questa aula parlamentare, a partire dal 1954. Anzi, da troppi anni, fin dal 1900, si parla di questo problema anche in sede di piano regolatore della città, senza che di concreto niente in effetti sia stato fatto.

Senza un progetto dettagliato, a carattere esecutivo, non si può valutare con sufficiente approssimazione la spesa necessaria, e quindi si continuano a programmare ed anche a realizzare opere (quali, ad esempio, quelle recentemente deliberate dall'amministrazione commissariale di Firenze per varie centinaia di milioni: cavalcavia Cure ed Affrico) che risulteranno poi inutili se si arriverà finalmente a questo tanto auspicato interrimento. Per contro, essendo tuttora incerto fino a quale

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

punto potrebbe praticamente realizzarsi in un prossimo avvenire detto interrimento, altre opere di un certo impegno, che resterebbero indispensabili anche con l'abbassamento di un tratto della ferrovia, non si attuano e neppure si programmano.

Per avviare a soluzione pratica questo grave problema, ritengo necessario che si ricavi dagli studi elaborati dal provveditorato delle opere pubbliche della Toscana, dall'amministrazione comunale e dal compartimento ferroviario di Firenze un progetto esecutivo per l'interrimento della ferrovia fra la via dello Statuto ed il ponte di Pino, per liberare intanto la parte nord e nord-est della città dal laccio ferroviario, senza modificare la stazione di Firenze-Campo di Marte e relativo scalo merci; e che si calcoli in base a questo progetto il costo effettivo dell'opera così limitata: trattasi di non molti miliardi, considerato il ricavato della vendita di circa 500 mila metri quadrati di aree fabbricabili di alto valore disponibili con la soppressione degli attuali impianti ferroviari.

Ciò fatto si dica, ufficialmente e coraggiosamente, una volta per tutte, se è realisticamente possibile in un prossimo avvenire attuare un progetto più vasto che preveda l'abbassamento del piano ferroviario fino a Rovizzano, oppure se il progetto di cui sopra è il massimo che si possa ragionevolmente sperare a scadenza relativamente breve. In tal modo si eviteranno inutili illusioni e non si resterà per gli anni in attesa di un insperabile meglio, che in questo caso specifico sarebbe davvero nemico del bene. A monte della stazione di Capo di Marte si concentreranno tutti gli sforzi sull'abbassamento del piano del ferro per accelerarne al massimo la realizzazione, evitando altre spese a tal fine inutili, con la collaborazione della nuova amministrazione comunale; mentre a valle della stazione altre opere singole potranno avviare, senza grave disagio, agli inconvenienti finora lamentati.

Mi sembra che questa sia l'unica impostazione realistica che oggi possa portare ad una soluzione effettiva del problema della cintura ferroviaria di Firenze; e mi auguro che ella, onorevole ministro, voglia apprezzare la ragionevolezza e la moderazione di questa richiesta che le sottopongo, e confortarla con un suo impegno ad intervenire concretamente, sul piano tecnico come su quello finanziario, per un sollecito adempimento di essa sia per quanto riguarda la progettazione sia per i conseguenti impegni di spesa.

Con questa speranza, onorevole ministro, attendo di avere qualche assicurazione, sicché l'anno venturo non si sia costretti a ripetere ancora questa storia, perché — mi sia consentito di aggiungere — il non decidere, il non dichiararsi apertamente, ufficialmente ed, aggiungo, coraggiosamente, spinge l'amministrazione comunale a spendere soldi che forse potrebbero essere investiti più utilmente in altri settori.

La ringrazio, onorevole ministro. (*Applausi al centro*).

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

**LOMBARDI GIOVANNI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, dato il tempo limitato concessomi, tratterò soltanto argomenti di carattere generale, salvo, alla fine, parlare di una questione di attualità.

Le competenze del Ministero dei lavori pubblici sono indirizzate verso determinate funzioni e queste si assolvono attraverso «strumenti operativi». Farò alcune considerazioni sulle une e sugli altri.

Per quanto riguarda le funzioni, credo che sia un problema di carattere strettamente pregiudiziale quello della «sicurezza». Giustamente il ministro, parlando in Commissione, disse che questo problema aveva un carattere di assoluta priorità. Si può dire che tutte le opere e tutte le attività del Ministero dei lavori pubblici sono pervase da questa esigenza della sicurezza. Aspetti del problema della sicurezza sono indicati molto chiaramente, per esempio, nella elaborazione del codice della strada. È in funzione della sicurezza lo stesso problema della tutela delle strade (parte ancora non riveduta del vecchio codice della strada). E la stessa istituzione delle autostrade è una garanzia di sicurezza per il movimento e per la circolazione.

Ma l'argomento che sto per trattare riguarda la salvezza globale del patrimonio delle opere e anche delle stesse persone della nostra comunità nazionale.

Abbiamo osservato recentemente che disastri nel campo idrogeologico, di carattere non del tutto eccezionale, quali le inondazioni, le alluvioni, le mareggiate, ecc., sono ormai di natura così ricorrente che è necessario fare il punto esatto della situazione e rivedere l'intero quadro della sicurezza del patrimonio nazionale con provvedimenti adeguati. Diversamente, la costruzione di altre opere sarebbe sempre in forse e richiederebbe spese sempre maggiori.

Queste opere sono di competenza del Ministero dei lavori pubblici e, per altra parte,

del Ministero dell'agricoltura. Si esige per questo aspetto un'opera di coordinamento, sul piano di un'azione preventiva e sul piano di un'azione restaurativa. Già esiste un piano orientativo per la sistemazione dei corsi d'acqua, ma notiamo che, di fronte alle spese preventivate in tale sede, i mezzi finanziari non sono certamente adeguati. Per questo è necessario un intervento coordinato, organico e continuativo. E non sarà del tutto inutile pensare ad una proposta di finanziamento *ad hoc* per quest'opera immane, di cui sentiamo l'urgenza e la necessità.

Nel campo dell'azione restaurativa, cioè dopo che il danno sia stato inferto alle cose e agli uomini, occorrono gli stessi identici criteri di tempestività e di adeguatezza. Giustamente in Commissione è stato votato un ordine del giorno che chiedeva d'inserire nei prossimi bilanci di previsione del Ministero un fondo *ad hoc* al fine di attuare con maggiore speditezza l'intervento restauratore.

Le funzioni del Ministero (tocco solo le principali) si svolgono nel campo delle comunicazioni, dell'edilizia, delle concessioni di acque pubbliche, delle opere igienico-sanitarie e dell'urbanistica.

Nel campo dei trasporti, la competenza per le infrastrutture è per lo più del Ministero dei lavori pubblici per quanto attiene alle strade, alla navigazione interna, agli aeroporti civili, alle opere marittime ed anche alle ferrovie (per le nuove costruzioni). Tuttavia, dobbiamo notare una certa incongruità, nel campo delle competenze, in ordine al problema della manutenzione e dell'esercizio.

Per quanto riguarda la manutenzione, ad esempio, le ferrovie sono di competenza del Ministero dei trasporti; nel campo dell'esercizio della navigazione interna, la competenza è del Ministero dei trasporti e non del Ministero dei lavori pubblici.

La prima considerazione che intendo fare è questa: non esiste ancora in Italia una vera e aggiornata politica dei trasporti. La soluzione data in sede di competenze non è certamente la migliore. Al riguardo possiamo fare dei paragoni per noi molto significativi. Per esempio, in Francia è molto più organico e meglio sistemato il ministero francese equivalente al nostro Ministero dei lavori pubblici. Quanto meno, si dovrebbe tentare un coordinamento sul piano delle infrastrutture e un coordinamento fra le infrastrutture e la manutenzione e l'esercizio. Se non è possibile arrivare ad una revisione di competenze alla radice, farei questa proposta: si istituisca un

comitato a livello interministeriale per il coordinamento di una politica dei trasporti.

Altre considerazioni riguardano dell'importanza eccezionale che sta acquistando la strada, che toglie sempre più traffico alla ferrovia; il delicato problema della manutenzione, che è troppo spesso abbandonato (risolvere questo problema significa risparmiare notevolmente, perché quello che si ripara in ritardo costituisce sempre una spesa ingiustamente onerosa); infine, la particolare importanza di prorogare l'efficacia di quelle leggi che prevedono a favore degli enti locali contributi in annualità.

È necessario, per il settore delle autostrade, adottare un piano organico con finanziamenti *ad hoc*. Il problema della rete autostradale italiana va risolto secondo un criterio sistematico, che preveda la massima utilizzazione delle stesse autostrade attraverso opportuni collegamenti.

Per quanto riguarda ancora la viabilità, è da approvarsi incondizionatamente l'istituzione dell'ispettorato della circolazione, che ha compiti vari e delicati.

Per quanto riguarda l'edilizia scolastica, il promesso piano della scuola ci ispira un certo ottimismo. A questo proposito sarebbe il caso di concentrare gli sforzi nello spazio, ricorrendo in larga misura al servizio dei trasporti. Le costruzioni di edifici scolastici non si dovranno diluire all'infinito, e sarebbe opportuno istituire un comitato per l'edilizia scolastica, in analogia con quello previsto per l'edilizia popolare.

Quanto a quest'ultima insisto molto sulla urgente approvazione, di un testo unico. Sono d'accordo pienamente con l'azione intesa a valorizzare l'esperimento dei cosiddetti quartieri organici, che sono muniti di tutti i servizi necessari alla persona umana, e socialmente equilibrati (non devono esservi i quartieri dei poveri e i quartieri dei ricchi). Gli istituti delle case popolari devono acquistare importanza sempre maggiore nel campo dell'edilizia popolare. Quanto all'edilizia rurale, si tenga presente la proposta di legge Zanibelli (che sta per essere approvata al Senato) come primo tentativo di risolvere un problema di giustizia sociale, a favore dei lavoratori delle nostre campagne.

Per quanto riguarda il problema dello sblocco dei fitti, che prossimamente sarà esaminato dal Consiglio dei ministri, occorre coordinarlo evidentemente con i programmi a favore dell'edilizia popolare.

Nel campo delle concessioni di acque pubbliche è tale la congerie delle disposizioni,

che senza un testo unico riveduto e aggiornato sarà difficile andare avanti. Poiché si avvicina la scadenza di alcune concessioni che riguardano l'utilizzazione delle acque per forza motrice, s'impone il criterio di una politica del Ministero coordinata con la politica economica, e in specie industriale, del paese.

Nel campo delle opere igienico-sanitarie, si nota una particolare deficienza di acquedotti, di fognature e di ospedali. Per avere, ad esempio, in tema di acquedotti, un servizio veramente adeguato, per quanto possibile, alle necessità, si devono promuovere e sollecitare i consorzi tra più comuni (in quanto i comuni presi isolatamente non sono in grado di risolvere tali problemi); oppure si può arrivare alla costituzione di appositi enti per la costruzione e la gestione degli acquedotti.

Le strade, l'edilizia popolare, le opere igienico-sanitarie ed altre ancora passate testé in rapida rassegna hanno tutte per fine il soddisfacimento dei bisogni della persona umana. Orbene l'urbanistica ha il compito di coordinare questi settori. Non bisogna dimenticare che l'urbanistica presenta molti addentellati con le competenze di altri ministeri. Di qui il necessario coordinamento. L'urbanistica tende ad adeguare le opere pubbliche alle esigenze proprie della vita moderna e della collettività. Ne discende quindi la conseguenza che il Ministero dei lavori pubblici deve riconoscere un particolare valore al campo dell'urbanistica come tipico e proprio del ministero. Direi che, attraverso l'urbanistica, il Ministero dei lavori pubblici ha lo strumento per una politica dei lavori pubblici direttamente collocata sul piano dei fini umani e sociali.

Esiste un criterio urbanistico che deve guidare, per quanto possibile, l'attività e le operazioni del Ministero. Al riguardo farò due osservazioni. È stato qui trattato l'argomento dei piani territoriali. Da una parte — si è detto — vi sono i piani territoriali di coordinamento previsti dalla legge urbanistica e, dall'altra, il proposito di istituire i cosiddetti piani regionali. Ho l'impressione che queste due cose non siano conciliate e coordinate. È impossibile pensare, ad esempio, ad una soluzione dei problemi del decentramento industriale da parte del piano territoriale che non sia insieme considerata dal piano regionale (di competenza del Ministero dell'industria e del commercio) e viceversa.

È quindi necessario fare un'opera di coordinamento. Così pure sarà bene tenere presente che per la mancanza dell'istituto della regione non si possono effettuare piani re-

gionali senza il consenso e la partecipazione degli enti locali. Che piani territoriali debbano esser fatti soltanto da organi statali, senza consultare gli enti locali, non ha senso. Non lo dico per fare un rimprovero. Mi risulta, infatti, che, nel caso della Lombardia, il piano territoriale è stato preparato da un « centro studi » che ha consultato le rappresentanze degli enti locali. In assenza dell'istituto della regione, occorre dare maggiore forza, con una base legislativa, a questa partecipazione degli enti locali.

È da notare, poi, al riguardo, una inadeguatezza della legge urbanistica. Volere accomunare le esigenze del piano territoriale, secondo la vecchia legge del 1942, con quelle proprie dei piani regionali, significa ampliare i compiti della legge urbanistica. Di qui la necessità di aggiornare, per questa parte, la legge in questione.

L'altra osservazione concerne la questione delle aree fabbricabili, connessa al problema urbanistico. Da diverse parti si insiste per la costituzione di un demanio comunale sufficiente (di cui i nostri comuni sono per lo più carenti), destinato a risolvere molti problemi dell'edilizia e dei servizi, impedendo, fra l'altro, le note speculazioni. Si osserva, a questo proposito, la mancanza di un testo unico, nel campo delle espropriazioni. I trasferimenti coattivi sono trattati da troppe leggi speciali e con criteri troppo diversi.

Oltre alle funzioni vi sono gli « strumenti operativi ». Non insisterò molto su questo problema, dato che se ne è molto parlato. Dirò soltanto che il Ministero dei lavori pubblici, dovendo essere lo strumento di una politica di sviluppo, quale è oggi necessaria in Italia, non avrebbe ragione di pretendere ciò se non fosse un ministero modernamente efficiente. L'efficienza sta soprattutto nel problema degli uomini che sono chiamati a servire la pubblica amministrazione. Non vanno dimenticate altre questioni quali quelle del controllo dei costi e di un decentramento adeguato.

Per quanto riguarda il primo problema, va osservato che il trattamento economico non corrisponde alle necessità del funzionamento del ministero. Si tratta veramente di una questione di vita e di sopravvivenza delle funzioni essenziali del Ministero dei lavori pubblici. Occorre ravvivare il senso di responsabilità, provvedere ad un reclutamento veramente selezionato e all'aggiornamento dei quadri.

Sul problema del controllo dei costi molte cose sono state dette e ripetute nelle riviste

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

e in convegni appositi, ma nella pubblica amministrazione questo controllo importantissimo, connesso direttamente all'organizzazione, credo che non sia stato ancora realizzato.

Infine, occorre attuare un decentramento adeguato. Bisogna proseguire nel campo tracciato dalla legge delega precedente, se vogliamo dare una perfetta efficienza all'amministrazione dei lavori pubblici.

Nel campo degli strumenti operativi va annoverato quello legislativo. Giustamente faceva osservare l'onorevole Orlandi che ci si trova di fronte a una congerie e ad una selva inestricabile di leggi, per cui è necessario compiere l'operazione di Giustiniano: togliere il « troppo » e il « vano ». Ridurre e coordinare. Ma il coordinamento non deve essere fatto soltanto sul piano dell'elaborazione di testi unici; deve aggiungersi un coordinamento permanente e vigilante su qualsiasi proposta e disegno di legge, sicché, in concreto, si faciliterebbe in anticipo il compito dei testi unici. Di qui l'importanza dell'ufficio legislativo.

Grande rilievo assume infine il campo degli studi (trattandosi di un ministero di carattere tecnico) quale forma di consultazione del tutto originale accanto a quella prevista dalla legge e rappresentata dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Passando a un problema di attualità vorrei spendere poche parole sul problema della navigazione interna; è un argomento che non deve essere considerato come particolare di una regione. Infatti, un'idrovia che vada dal mare Adriatico alla Svizzera interessa parecchie regioni. Si può quindi parlare di un interesse nazionale ed internazionale.

L'anno scorso, intervenendo nel dibattito sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici, ho toccato l'argomento della navigazione interna, con riferimento alla situazione fuori d'Italia, al problema dei costi dei trasporti idroviari, soffermandomi in particolare sulla situazione italiana. Ora mi limito solo alle vicende che si sono susseguite con ritmo intenso, in quest'ultimo periodo, a favore della soluzione di questo problema.

Oggi il Governo, a mio avviso, è in grado di possedere tutti gli elementi per risolvere il problema idroviario italiano: il ministero competente è del tutto aggiornato. Esistono progetti esecutivi, vi sono trattative in corso fra l'Italia e la Svizzera per l'idrovia Locarno-Venezia. Si è arrivati — è bene ripeterlo — alla fine delle opposizioni. È stata stipulata — si è detto — poco tempo fa la cosiddetta « pace di Milano ».

I due tracciati — quello classico (Milano-Cremona-Po) e il nuovo (Mincio-Ticino) — sono stati considerati appartenenti ad un sistema idroviario esteso alle diverse esigenze della valle del Po.

Ma devo aggiungere che ci troviamo di fronte a scadenze non lontane cui siamo obbligati dalla nostra partecipazione al mercato comune europeo. Questo vale in modo particolare nel campo dei trasporti. Inoltre, non è possibile finanziare tutto il sistema idroviario programmato. Per queste ragioni, e per la particolare situazione degli accordi in corso fra l'Italia e la Svizzera, credo che si possa e si debba arrivare ad una definizione urgente del problema.

Devo altresì notare che le competenze sulla navigazione interna dovrebbero essere coordinate. Se non è possibile passare al Ministero dei lavori pubblici la parte dell'esercizio oggi assegnata al Ministero dei trasporti, si crei un ufficio di coordinamento della navigazione interna. Potrei citare fatti significativi, per quanto banali, in tema di coordinamento, per cui esistono, per esempio, opere che, costruite contemporaneamente in zone che ben conosce l'onorevole ministro, sono state progettate e costruite indipendentemente da un fine comune di utilizzazione. Ad esempio, la conca di Valle Lepri prevede il passaggio di natanti di 1.300 tonnellate mentre la luce orizzontale di un ponte costruito sulla stessa via d'acqua non è calibrata nella stessa misura. Così pure, esiste una barra di sabbia alla foce del Po di levante che ostacola la navigazione dei natanti fluvio-costieri provenienti direttamente dal mare. Ebbene, questa barra di sabbia non è rimovibile perché il porto di Po di levante non è riconosciuto ufficialmente e, pertanto, la sua manutenzione non è di competenza dello Stato. Vediamo così che l'iniziativa privata dovrebbe sostituirsi a quella statale se vuole continuare la sua opera.

Queste sono le ragioni per cui chiediamo una concreta azione di coordinamento. Del resto, l'onorevole ministro (il quale ha voluto, recentemente, e con atto di grande cortesia, partecipare al convegno sulla navigazione interna tenutosi il 2 ultimo scorso a Cremona) nel suo discorso è stato molto chiaro. Egli ebbe a dire, alla presenza del Capo dello Stato: « L'urgenza e l'importanza dei problemi che qui sono stati dibattuti, il valore essenziale e la produttività in benessere e occupazione di queste opere, sono tali che, nell'ordine delle priorità ne-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

cessarie, devono trovare adeguata soluzione, senza discontinuità anche se con gradualità. Per questi obiettivi, porrò il mio più vivo interessamento e concreto impegno ».

Veniamo alle conclusioni, che traggo dall'esame del bilancio sotto l'aspetto della sua formazione.

Da tutti i colleghi è stato notato l'enorme divario che esiste fra il fabbisogno di opere e i mezzi finanziari che possono essere posti a disposizione dal Ministero del tesoro. A questa osservazione, vorrei aggiungere un'altra, e cioè che accolgo, con particolare compiacimento, l'affermazione del ministro (fatta in Commissione) a favore della necessità assoluta di una scala di priorità. Di fronte a questo divario s'impongono l'urgenza dell'attuazione di questa scala di priorità e la necessità di seguirla fedelmente. Aggiungo altresì che ancora non siamo giunti al 31 ottobre e il ministero quindi è in grado, attraverso la sua ragioneria centrale, di tenere in considerazione, in vista della compilazione del futuro bilancio, le proposte che qui sono state agitate.

I progetti per quelle opere pubbliche che sono richieste in sede periferica dovrebbero — sempre in quella sede — essere sottoposti ad una accurata selezione, al fine di evitare che vengano accumulati innumerevoli progetti sui tavoli degli uffici del ministero. Questa selezione, se possibile, dovrebbe essere compiuta in sede regionale e in sede provinciale.

Sarebbe infine ottima cosa che, quando gli stanziamenti di spesa fossero esauriti, si avvisassero tempestivamente tutti gli enti interessati, in modo da evitare l'affluire di altre domande che praticamente rimarrebbero inevase.

Altra osservazione è quella che riguarda il problema delle spese e come esse sono caratterizzate. Non discuto, per esempio, la opportunità delle spese ripartite e dei limiti di impegno nella specie dei concorsi in annualità. Ma vorrei fare una considerazione a proposito delle spese a pagamento differito. Queste spese rappresentano una ben nota difficoltà. Già altri colleghi hanno toccato questo argomento ed hanno fatto opportune e sensate osservazioni. Sono dell'avviso che è bene affrontare il problema delle spese a pagamento differito, vedendo se non sia il caso che, opere pubbliche che presentino carattere di grande urgenza, di elevata spesa e sovvenute da progetti esecutivi, siano attuate con finanziamenti *ad hoc*, con prestiti, e ricorrendo, se del caso, anche al mercato estero. Per esempio, a proposito della idrovia padana si potrebbe

affacciare l'ipotesi di un prestito a tasso particolarmente favorevole.

Come ha detto l'onorevole Orlandi, le spese a pagamento differito sono in via normale eseguite da appaltatori che non sono soltanto costruttori, ma veri istituti finanziatori, che limitano notevolmente la concorrenza e fanno pagare interessi altissimi, maggiori di quelli che lo Stato pagherebbe se dovesse ricorrere direttamente al prestito per vie normali. In questo modo si crea un disavanzo nascosto nel bilancio e si ostacola il conteggio esatto dell'indebitamento pubblico. Giustamente l'onorevole Vannoni, uomo molto sensibile ai problemi dello sviluppo economico, ebbe a dire in un discorso del 1953, in risposta all'intervento di un senatore: « Il pagamento differito risolve soltanto il problema di cassa e l'impegno del bilancio, ma lascia gravare sulla economia tutta la possibile ripercussione della spesa, ripercussione che sulla bilancia dei pagamenti può essere anche sconcertante ».

Dovendo concludere, permetta, signor ministro, che, agganciandomi al tema dell'urbanistica, che come rilevai più sopra è quello che sintetizza le funzioni e l'azione del Ministero dei lavori pubblici, dica che non ci si fermi a osservare le opere pubbliche soltanto dal punto di vista tecnico, ma si riconosca che esse sono in una cornice umana. Si dice che le nostre città abbiano un volto e un'anima. L'hanno certamente per le tradizioni storiche, per la cultura, per il costume di vita che deve essere conservato e tramandato, ma ciò anche perché l'assetto urbanistico ha per molta parte fissato e conservato questi valori per i posteri.

Voglia, signor ministro, attenendosi a questa mia osservazione, tener presente che ella deve dare un suo contributo per arricchire il patrimonio di opere pubbliche sì che queste possano corrispondere alle esigenze della nostra comunità nazionale e al servizio della persona umana. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale e rinvio a domani mattina le repliche del relatore e del ministro.

**Discussione del disegno di legge: Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961 (2211).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Stato di previsione della

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961.

La Camera conosce il doloroso motivo per il quale non è presente il ministro Gonella, al quale all'inizio della seduta abbiamo mandato il nostro deferente commosso pensiero di partecipazione al grave lutto che lo ha colpito.

Dichiaro aperta la discussione generale. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Silvestri. Ne ha facoltà.

SILVESTRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, un nostro autorevole collega, intervenendo di recente nella discussione del bilancio della giustizia e sottolineando la crisi in cui si dibatte il nostro diritto, notava come, talvolta, lo stesso modo secondo il quale era stata condotta la discussione, l'aver più volte indugiato nel particolare e sugli aspetti prevalentemente tecnici del bilancio, diluendo in una serie di questioni secondarie la decisiva questione di un diritto certo e moderno, dell'adeguamento degli ordinamenti di giustizia alla legge fondamentale dello Stato repubblicano, del modo come viene amministrata la giustizia, aveva contribuito a far sì che il Parlamento e ancor più l'opinione pubblica in generale non avvertissero appieno il valore di questi dibattiti e i caratteri qualitativi e sostanziali, prima ancora che formali e quantitativi, di questo fondamentale problema.

Non nego che tale opinione, per altro diffusa negli ambienti più direttamente interessati, possa contenere del vero, ma di certo non penso, così come ritengo non pensasse quel nostro collega, che in questo giudizio stia la ragione sostanziale del disinteresse talvolta, dello scontento sempre, che si manifesta evidente relativamente ai problemi di fondo dell'amministrazione della giustizia.

La ragione vera a nostro giudizio è tuttavia un'altra: essa sta nella indifferenza, sempre denunciata, con la quale i governi democristiani hanno visto i problemi della crisi del diritto e della stessa legalità nel nostro paese e, peggio ancora, nello stato di subordinazione in cui sono stati compressi i principi sanciti dalla Carta costituzionale e i problemi della loro traduzione in norme concrete, operanti e vincolanti, per i fini deleteri di una politica che ha riguardo solo alla necessità della conservazione del monopolio del potere e del suo, il più indisturbato possibile, esercizio.

Onorevole relatore, ella ha indubbiamente compiuto un'opera degna, seppur improba.

Ella, cioè, procedendo ad un esame generale delle cifre e ad un esame approfondito dei vari capitoli in cui si articolano i problemi dell'amministrazione della giustizia, non ha potuto evitare, così come d'altronde i suoi predecessori nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, di riportare riserve, lagnanze, critiche, proteste troppo diffuse e pesanti perché possano addirittura ignorarsi da chiunque abbia a cuore le questioni della politica giudiziaria e quelle più estese della società nazionale, del suo ordinamento, dei suoi squilibri e della sua volontà di progresso sociale ed umano.

Ella tuttavia, così come d'altronde i suoi predecessori, non ha avvertito che ben limitato servizio avrebbe reso alla causa della rinascita della giustizia se non avesse riassunto, così come in verità non ha fatto, tutti i rilievi e tutte le doglianze in una critica fondamentale, che non va rivolta al fatto o alle stelle ma che suona condanna decisa ed inequivocabile dell'attività dei governi democristiani per la loro indifferenza e per il loro immobilismo di fronte a questi gravi problemi, per la politica di insolvenza e di frodi da essi attuata in danno della Costituzione repubblicana e dei diritti che da essa derivano al cittadino, per il perdurare e l'aggravarsi delle contraddizioni fra il vecchio ordinamento giuridico, ancora in gran parte in vigore, ed i diritti costituzionali di libertà e di democrazia che postulano il pieno rinnovamento della società nazionale.

Ella cioè, onorevole relatore, pur riferendo con diligenza i punti di vista di ogni parte politica (e di ciò le dobbiamo esser grati) e sottolineando spesso la loro coincidenza critica, non si è sentito di trarre da tale significativa concordanza altra conclusione se non quella di ordine puramente finanziario — che ha naturalmente il suo rilievo — sottacendo tuttavia l'altro, preminente ed inevitabile, quella relativa alle responsabilità politiche che trascendono la figura stessa del ministro ed investono tutto un costume politico che è poi quello di cui si invoca e si persegue, lottando, il radicale rinnovamento.

Debbo però ammettere che questa più sostanziale valutazione è stata indubbiamente presente, nel corso della sua lunga permanenza alla direzione del dicastero della giustizia con i più disparati governi democristiani, all'onorevole ministro Gonella, al quale sento vivo il bisogno di inviare, a nome mio personale e a nome del gruppo per il quale ho l'onore di parlare, i sensi del nostro più

profondo cordoglio per il grave lutto che lo ha colpito.

Cosicché da una parte abbiamo potuto tenere a battesimo — e non senza dure lotte da noi sostenute per anni — alcuni provvedimenti (vedi la istituzione del Consiglio superiore della magistratura, la repressione del delitto di genocidio, talune riforme penali e limitate provvidenze relative al personale, magistrati ed ausiliari) di indubbio valore, ma spesso parziali e limitativi di più estese e giustificate richieste che in tal modo si è inteso mortificare e affossare. Dall'altra parte abbiamo potuto cogliere dei giudizi, sempre resi nella maniera più affine ad un grande intelletto e ad una grande esperienza, che non fanno tuttavia che confermare il nostro giudizio critico, di fondo, sulle gravissime inadempienze e sulle violazioni costituzionali che hanno contraddistinto la politica dei governi democratici cristiani nel settore preminente del diritto e della sua amministrazione.

Concludendo recentemente la discussione sul bilancio al Senato e richiamandosi d'altronde al suo stesso intervento conclusivo nella discussione del bilancio dell'anno precedente, il ministro onorevole Gonella affermava testualmente: « Un piano di rinnovamento della giustizia deve partire da una duplice constatazione » (badate bene, si dice: « constatazione »): « 1°) la inadeguatezza dei codici e delle leggi ai principi costituzionali ed alla evoluzione della dottrina e della esperienza giuridica; 2°) la inadeguatezza di uomini e di mezzi per garantire un rapido ed efficace funzionamento dei servizi della giustizia sia nell'attività giurisdizionale sia nella esecuzione delle pene ». E proseguiva l'onorevole Gonella: « Infatti soltanto una programmazione organica ci permette di uscire fuori da una antica e rassegnata stasi senza correre un duplice pericolo: o l'improvvisazione, i cui risultati sono spesso sterili, o il miracolismo, che così spesso approda alla delusione ».

Che cosa significa questo, onorevoli colleghi, se non il riconoscimento esplicito, dato a tutte lettere, della giustezza della nostra critica? Che cosa significa se non il riconoscimento del fatto unanimemente denunciato di « una antica e rassegnata stasi » nella quale — il ministro non lo dice, ma è implicito nelle sue parole — non si può continuare a restare senza pregiudizio gravissimo per la possibilità di recupero, senza il rischio di un ulteriore sviluppo della crisi, in atto da tempo, del nostro diritto, e della fiducia da parte dei cittadini nella giustizia, senza correre l'alea

di quelle avventure che uno Stato di diritto respinge ed alle quali oppone la sua vera forza e la sua unità? Ed io vi prego di lasciar stare il tante volte evocato pericolo di sterili improvvisazioni, di cui non è serio parlare dopo anni ed anni — ben 15 — di studi, progetti, stralci, seppellimenti, riesumazioni, dei quali non è nemmeno il caso di fare la storia, che per altro non si adatta a interessate contraffazioni. Così come vorrei che non si insistesse oltre sui cosiddetti miracolismi, approdi di delusione, che nessuno ha mai preteso, neanche a proposito della giustizia « cenerentola » e delle sue indifferibili esigenze.

La verità è un'altra. La verità è che quello che non si è fatto — e non è d'obbligo rilevarne ancora l'ampiezza — non lo si è voluto fare, lo si è volutamente trascurato, e per non farlo si è perfino rinunciato, talvolta, a difendere il principio delle riforme organiche, accedendo, *ob torto collo*, ad interventi sporadici che, se non hanno fatto danno, come si pretendeva, non hanno certo risolto il problema. La verità è che si è voluto mantenere in piedi la vecchia muraglia per impedire che passassero istanze nuove di progresso e di vita e fortilizi sorgessero contro le discriminazioni, le sopraffazioni, l'arbitrio, strumenti, colleghi democristiani, del vostro monopolio del potere politico.

Così è stato, a proposito di quel monumento di iniquità giuridica che è la legge fascista di pubblica sicurezza, in contrasto insanabile con i diritti di libertà garantiti dalla Carta costituzionale, ed attraverso la quale il concetto fascista dell'ordine pubblico sopravvive al precetto costituzionale, stabilendo un'assurda contaminazione che spesso determina effetti drammatici, ma che si vuol fare restare per impedire, per fini di parte, una veramente libera manifestazione del pensiero e della libertà di associazione.

Così è, onorevoli colleghi, per i controlli di merito, che, in dispregio delle norme costituzionali e in obbedienza ad una vecchia legge, fissano l'esercizio di interventi sempre più dittatoriali del prefetto nella vita degli enti locali. E voi su questo addirittura teorizzate, come ha fatto di recente il ministro di polizia dell'attuale Governo, autentico volto di questa esiziale politica, in una intervista in cui si esaltava questo potere dei prefetti, negato dalla Costituzione e respinto da ogni ordinamento democratico e moderno.

Così è a proposito di tutta la legislazione del lavoro, che lascia sopravvivere lo Stato corporativo in uno Stato costruito sulle rovine di una concezione errata e condannata

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

dalla coscienza degli uomini, e che sostanzialmente si vuol mantenere per perpetuare un sistema di sfruttamento e di oppressione per il quale milioni di persone sono soggette ad un regime di vita incivile e ai tormenti del bisogno.

E mi sia consentito di affermare che questi sono tutti problemi di giustizia per i quali non esistono, come si è tentato di sostenere in Senato, competenze particolari che permettano di rigettare su altri responsabilità che devono considerarsi collettive. Responsabilità, quindi, alla luce delle quali noi giudichiamo lo stesso bilancio della giustizia, esso stesso frutto della medesima concezione etico-politica.

Ma non è solo per quanto non è stato fatto che noi neghiamo il nostro consenso. È stato già più volte affermato che gli ordinamenti dello Stato italiano hanno subito un profondo capovolgimento. Al regime, cioè, della tirannia teorizzata e praticata, si è sostituita una repubblica democratica fondata sul lavoro, basata sul suffragio universale e strutturata in regioni, province e comuni, dotata di una Costituzione avanzata, che è posta a tutela di tutti e che pone a fondamento dello Stato la giustizia.

Se vi è una legge, onorevoli colleghi, che fra le altre meno si adatta a mutamenti così profondi e radicali e che in clima sociale diverso, in una mutata condizione etico-politica mostra le sue carenze e i suoi eccessi, gli aspetti sorpassati e tetri del suo principio informatore, questa è indubbiamente la legge penale. « La riforma del codice penale, tante volte auspicata ed attesa, sta concretandosi », afferma la relazione al bilancio.

Ma è proprio vero? Possiamo dire, onorevoli colleghi, che effettivamente, nello schema presentato al Senato e recante il n. 1018, stia la tanto auspicata e attesa riforma della legislazione penale? Noi non crediamo che ciò possa dirsi e riteniamo che ci si trovi ancora una volta di fronte ad un disegno « di ritocco o di mosaico », come già fu definito nell'altro ramo del Parlamento, che elude, non accoglie, il criterio dell'urgenza di una riforma completa che adegui l'intero codice penale alla Costituzione. Questione questa che non interessa poi soltanto dal punto di vista dell'armonia che deve stabilirsi fra norma e momento storico-politico, ma interessa altresì dal punto di vista della necessità di evitare discrasie e di ricorrere quindi a nuovi adeguamenti che non siano stati considerati da una revisione superficiale e limitata. È chiaro che un giudizio più approfondito e meditato

noi daremo nel momento in cui saremo chiamati a discutere del disegno governativo, ma è altrettanto evidente che già fin d'ora noi possiamo bene affermare che una riforma è ben altra cosa che un ritocco delle pene, e che quella espressione nuova del diritto penale che noi avevamo richiesto, in ossequio alla Carta costituzionale, e della quale parlava fin dal 1948 il ministro Azara, noi nel progetto giacente al Senato non l'abbiamo. Onde — ripeto — è necessario riaffermare che ci troviamo di fronte ad un nuovo tentativo di affossamento mascherato appena da un tentativo di legge stralcio che ripudia i principi fondamentali della nuova democrazia italiana.

Cosicché si respinge ancora una volta il principio dell'eliminazione di ogni forma di responsabilità obiettiva, abolita in ogni codice moderno, e si concede una limitazione della stessa a taluni casi; si rifiuta di addivenire ad una nuova disciplina della sospensione condizionale della pena, che solo uno strumentalismo irrazionale può considerare nella forma attuale o in quella corretta del disegno governativo; si respinge il criterio della riabilitazione di diritto con speciosi motivi che non tengono in alcun conto le ragioni sociali, economiche e di ambiente che già ne avevano fatto apprezzare, fin dal 1958, dalla Camera, l'accoglimento. Gli stessi delitti contro la personalità dello Stato sono appena sfiorati da parziali modifiche (vedi articoli 272, 273, 274) che attengono a casi clamorosamente superati di propaganda cosiddetta sovversiva e di illecita partecipazione ad associazioni aventi carattere internazionale, lasciando del tutto inalterata una disciplina che un codice democratico e moderno rifiuta e che attiene ad un non mai sufficientemente deprecato momento storico.

Null'altro, poi, che un abbassamento di pena relativamente a quell'articolo 341 che, unitamente ad altri, e alla stessa indefinibile estensione della qualità di pubblico ufficiale e di una particolare tutela quasi mai giustificabile, fa di buona parte del capo concernente i delitti del privato contro la pubblica amministrazione un concentrato di norme retributive, corrispondenti ad una visione dello Stato e della pubblica amministrazione rigettata dalla dinamica giuridico-politica.

E si potrebbe continuare per un pezzo, poiché altri titoli importanti — il quarto e il quinto, l'ottavo, concernente i delitti contro l'economia pubblica, il titolo decimo in relazione all'articolo 553 — abbisognano di profonde modificazioni, talvolta intese anche ad impedire che un'interpretazione distorta ed

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

incoerente continui a produrre i suoi malefici effetti.

E vorrei a questo proposito accennare ad un problema di non lieve entità, quale è stato riproposto alla nostra attenzione da recenti giudicati contro decine di rivenditori di giornali imputati ai sensi degli articoli 528 e 725 del codice penale. Non v'è chi non veda come sia assurdo pretendere che il giornalista che riceve oggi dalle 3 mila alle 3 mila 500 riviste, delle quali 1700-1800 a periodicità settimanale, e che per l'articolo 4 dell'accordo 29 ottobre 1959 relativo alla disciplina della rivendita dei quotidiani e periodici « deve accettare e mettere in vendita tutte le pubblicazioni degli editori giornali », si faccia giudice di una materia tanto delicata quanto quella relativa alle pubblicazioni oscene e, usando quel « minimo di diligenza » che, a detta della Corte di cassazione, sarebbe sufficiente a leggersi ed a giudicare duecento riviste al giorno, le metta in vendita e le respinga magari, per mettersi al sicuro da una assurda sanzione penale. Un piccolo problema, se si vuole, ma che mostra come, non solo a proposito delle questioni più complesse, ma altresì nei casi più semplici ed evidenti, si resti fermi con pregiudizio non lieve di interessi che non sono soltanto del privato.

Da tutte queste considerazioni, che disponendo di maggior tempo potrebbero essere ben più sviluppate, discende il nostro giudizio sulla pretesa riforma del codice penale. Se è vero quanto diceva l'onorevole ministro, che cioè « si è avuta presente l'esigenza di soddisfare il bisogno di unità del diritto e di certezza del diritto attraverso il coordinamento delle norme e la loro superiore armonizzazione »; se è vero che la riforma dei codici « va rapportata alla dinamica della storia » — sono anche queste sue parole — « e alla dinamica della evoluzione del diritto, nello sforzo di conciliare la stabilità delle norme ed il loro perfezionamento »; se è vero che tale evoluzione e perfezionamento non possono discostarsi dai doveri posti dal necessario rispetto dello spirito e della lettera del dettato costituzionale; se ciò è vero, è doveroso riconoscere che questi obiettivi la vostra riforma non li realizza che in maniera assolutamente parziale e perciò insoddisfacente ed elusiva.

Sempre in tema di riforma dei codici, non può tuttavia essere taciuta la carenza di una seria iniziativa per quanto concerne i bisogni della procedura penale. Anche relativamente a questa più volte sollecitata riforma del processo penale, non possono non rilevarsi

distonie ed intemperanze analoghe a quelle lamentate a proposito del diritto penale. Mi domando — ma la domanda non è rivolta né solo, né principalmente a me stesso — fino a quando si pensa di poter sostenere quel traballante e mitico edificio dell'istruttoria segreta, prima e vera se non certamente unica ragione di crisi del nostro processo penale, generatrice di gravi violazioni dei diritti della difesa, incontrollato veicolo di illegalità, spesso attaccato, oltre che dagli studiosi e dai teorici del diritto, da una opinione pubblica resa sempre più attenta dal rinnovarsi di episodi clamorosi che non sono sempre quelli di cui si è occupata la cronaca nera. In verità, oggi, assai spesso si fa eseguire l'arresto dell'accusato ad ogni sospetto sia pur minimo, e l'accusato stesso e i testimoni devono sottostare a volte a tre diverse inchieste: quella preliminare della polizia, spesso determinante; quella del pubblico ministero, e quella del giudice istruttore. Dimodoché, quando si giunge al dibattimento, tutto è già « pietrificato » nei verbali di quegli interrogatori. Il contraddittorio, che è l'elemento attraverso il quale il giudice può elevarsi al di sopra delle parti, manca durante tutta questa laboriosa fase istruttoria, nella quale l'accusato è praticamente solo, senza assistenza, alla mercé dell'accusa. Episodi, dicevamo, clamorosi hanno anche recentemente sollecitato l'attenzione popolare e l'iniziativa parlamentare intorno a questo grosso problema dell'istruttoria segreta. Non ultimi i processi che ci fanno tremare di indignazione e che si celebrano in questi giorni a Palermo in un clima di faziosità e di sospetto che ha ben ragione di essere, se è vero che alla polizia è stato perfino dato di sottrarre al magistrato prove non oppugnabili dell'innocenza degli imputati.

**DOMINEDO**, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Le risponderò.

**SILVESTRI**. Sempre a proposito della riforma della procedura penale, è stato già detto molto, perché sia il caso di dilungarcisi ancora, come pure sulla necessità dell'abrogazione dell'articolo 16, che stabilisce l'istituto dell'autorizzazione a procedere per reati commessi in servizio di polizia. Il regime fascista introdusse questa norma per paralizzare l'iniziativa giudiziaria contro i membri di una polizia eretta a difesa di un regime dittatoriale e rendere impossibile l'accertamento delle responsabilità a carico dei suoi membri.

Tale norma era quindi diretta fondamentalmente a stabilire il segreto sulla violenza di Stato, ed essa ripugna alla coscienza demo-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

cratica e civile. Noi vi chiediamo l'abrogazione di questa norma, abrogazione che fu già valutata e decisa nella passata legislatura, anche se poi, come è costume, si pervenne all'affossamento della relativa proposta di legge.

Così come vi chiediamo, anche in questa sede, la soluzione del problema collegato del divieto dell'uso delle armi da fuoco da parte delle forze di polizia preposte alla sicurezza pubblica, come da proposta di legge oggi al Senato, le cui buone ragioni stanno ad una storia troppo recente perché se ne debba ancora parlare.

Non si possono infine non condividere le critiche, fatte proprie dal relatore, sulla carenza di una sistematica riforma del codice civile, malgrado i tanti ed autorevoli interventi susseguitisi dal 1947 in poi, in sede di discussione del bilancio della giustizia, malgrado le istanze di sociologi e giuristi prospettanti la urgenza di una riforma sostanziale, specie nelle parti concernenti il diritto del lavoro, il diritto di proprietà, il diritto di famiglia e così via.

Anche a questo proposito la Costituzione non ha bisogno di essere interpretata, vuole solo essere applicata!

Ma è d'uopo tornare al motivo conduttore di questo nostro intervento. Perché tutto questo, che pure ci trova concordi nella doglianza e spesso nella protesta, non si compie? Perché ritardi, indecisioni, ripensamenti che durano ormai da troppo perché si possa ancora parlare di prudenze doverose, di lungaggini necessarie, di maturazioni da raggiungere?

Insufficienza di mezzi finanziari? Certo non saremo noi a sostenere che i mezzi sono sufficienti. Anche questo bilancio — lo nota già l'onorevole relatore — non si discosta di molto dalle linee tradizionali, anche questa volta si risparmia sulla giustizia, che pure si paga da sé ed alla quale si sottrae ciò che non si lesina a spese improduttive o dannose! Certo, il problema dei mezzi finanziari acquista più ampio rilievo in relazione ai non risolti problemi delle sedi giudiziarie, del trattamento economico per il personale, dell'edilizia carceraria, dell'attrezzatura carceraria, degli strumenti di cui l'amministrazione della giustizia abbisogna per condurre avanti, con maggiore celerità e decoro, la propria funzione.

Sedi indecorose di preture e di tribunali, carceri antiquate e spesso fatiscanti, assenza di mezzi di trasporto e di strumenti tecnici dei quali la giustizia non può più fare a meno, e la cui assenza magistrati e avvocati hanno

avuto occasione più volte di indicare come uno dei fattori negativi, causa di equivoci, di lungaggini e talvolta di pericolosi travisamenti. Non mi soffermerò su questo problema poiché altri lo faranno ed io stesso ebbi già ad occuparmene in precedenti interventi, ma è un fatto che 75 o poco più miliardi sono quanto viene concesso oggi all'amministrazione della giustizia per i tanti suoi bisogni: poco più del due per cento dell'intero bilancio dello Stato!

Ma non è solo né soprattutto questione di mezzi finanziari. È soprattutto un problema di indirizzo politico quello che ci fronteggia; un problema di scelta politica che voi fate ancora una volta nella direzione la più assurda e deteriore: una scelta politica a cui corrisponde l'intento di impedire il rinnovamento vero della giustizia, di mantenere il contrasto con la Costituzione, di perseguire anche attraverso questo mezzo il monopolio del potere ed il suo impossibile consolidamento.

Una concezione, la vostra, profondamente errata, per la quale i rapporti fra potere e cittadini non si pongono in termini di rispetto e fiducia reciproca, ma in termini di forza e per la quale — anche se a parole lo si nega — di fatto si pretende di ovviare al problema delle carenze sociali, della decadenza morale, delle depressioni economiche, con la forza intimidatrice della repressione o con il rigore della prevenzione.

Un esempio di come prevalga questa concezione a dispetto delle tante parole sulla certezza e l'armonia del diritto o sulla superiorità dei codici sulle leggi sparse, è indubbiamente rappresentato dai propositi, che poi si traducono già in disegno di legge sotto il titolo suggestivo di « norme per la repressione del teppismo ». La intestazione data appunto a questo disegno di legge di iniziativa del Governo lascerebbe pensare, intanto, che la iniziativa sia dovuta all'incalzare di gravi e diffuse manifestazioni antisociali da parte dei minori, manifestazioni tali da assumere tanta rilevanza da provocare particolare allarme nella pubblica coscienza. Ora non si vuole certamente sostenere che non esista in Italia un problema di delinquenza minorile, ma non pare a noi che il fenomeno sia tale da richiedere una legge speciale, come si evince sia dallo scarso incremento (1,4) rilevato nella stessa relazione al bilancio, che documenta come il nostro paese non sia fra quelli in cui il teppismo giovanile presenti punte acute, sia per quanto si legge nella stessa relazione al disegno di legge in cui si

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

ammette che tale fenomeno è del tutto « sporadico », che « tali episodi sono circoscritti a pochissimi centri del settentrione e, al più, sono presenti forse anche — non tutti concordano nell'affermarlo, dato il diverso modo di classificare talune manifestazioni — nella capitale ». Si badi ancora che la relazione al disegno di legge aggiunge che « non è facile individuare dichiarate manifestazioni di vero teppismo che non siano riducibili a titoli di reato già previsti nel vigente codice penale » e che la completezza della legge penale italiana è, in merito, già « notevole » e « duttile », il che vuol dire sufficiente a considerare ogni specie di manifestazione antisociale del giovane.

Ed allora ? Se i fenomeni sono « sporadici » e « circoscritti », se la legge penale è già così duttile ed estesa da non lasciare lacune, perché sarebbe necessaria questa nuova legge che fra l'altro delinea circostanze di tale genericità da affidare ad una potestà largamente discrezionale qualunque attività del minore ?

Ma c'è di più. La delinquenza minorile ha cause ben più radicate e profonde di quelle che non consideri il superficiale registratore di fenomeni, a fine statistico. Noi sappiamo bene che essa deve essere collegata ai mali sociali che affliggono un paese dove miseria e denutrizione abbondano, dove lavoro e scuole difettano, dove una morale ipocrita e dozzinale nasconde profonde deviazioni del costume, non più d'altronde celabili, proprie di una classe dirigente che con disinteresse e grettezza, quando non con fine speculativo di conservazione politica e sociale, considera il problema dei giovani e del loro inserimento, temuto, nella affermazione della esigenza di una vita libera e felice.

Ma anche quando fosse possibile superare tutto questo o ignorarlo addirittura, quando anche fosse possibile vedere nell'azione punibile del minore non « un tentativo erroneo ed errato in una fase sperimentale della vita, ma una tendenza criminosa definitivamente cristallizzata », ed un problema collettivo simile esistesse davvero nel nostro paese, si pensa sul serio di affrontare il problema con il giudice e la galera, con la misura di sicurezza e la dichiarazione di pericolosità sociale, con il fare in definitiva dell'età addirittura una aggravante ?

Non può sfuggire, a questo proposito, il rigore col quale sono stati determinati questi aggravamenti di pena che vanno da un terzo alla metà per un semplice reato contravvenzionale e prevedono l'applicazione obbliga-

toria di una misura di sicurezza personale per un reato punibile con pena detentiva, quindi, anche con il semplice arresto.

Le misure di sicurezza personali sono: l'assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di cura; il ricovero in una casa di cura o di custodia; il ricovero in un riformatorio giudiziario; la libertà vigilata; il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province; il divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche; la espulsione dello straniero dal territorio della Repubblica. Inoltre per i reati punibili con pena detentiva, che i minori commetterebbero « per spavalderia, esibizionismo, prepotenza, vandalismo, dileggio o crudeltà, idonee a suscitare pubblica indignazione, od incutere timore o a determinare pericolo di turbamento dell'ordine pubblico » è preveduto che l'arresto in flagranza, il fermo ed il mandato di cattura sono consentiti anche fuori dei casi preveduti tassativamente dal codice di procedura penale negli articoli 236, 238 e 254. Si aggiunga a ciò che il minore potrà essere dichiarato socialmente pericoloso, in casi determinati, e che anche quando uno dei fatti cui s'è accennato sopra non costituisce reato, egli potrebbe essere egualmente sottoposto alle misure di prevenzione della diffida, del rimpatrio coattivo, della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza, ecc.

Considerato, dunque, che si è arrivati a tanto per « casi sporadici » e « circoscritti a pochissimi centri », ci pare che vi siano motivi più che sufficienti per ritenere questo disegno di legge una manifestazione inutile e pericolosa di severità fuori di luogo. Diamo questo giudizio anche perché si ritorna ad agitare il feticcio dell'ordine pubblico e si delineano circostanze con una genericità capace di comprendervi qualsiasi attività del minore. Nel disegno di legge, infatti, si parla di « spavalderia, di esibizionismo, di prepotenza, di vandalismo, di dileggio, di crudeltà » e si parla di fatti « idonei a suscitare pubblica indignazione, a incutere pubblico timore o a determinare pericolo di turbamento dell'ordine pubblico ». Quale azione del minore non potrà esser rivestita di tali circostanze ? E quale fermo od arresto non potrà essere eseguito sulla base di una di queste circostanze così generiche ?

Tali domande inquietanti debbono essere poste anche perché il ministro nella relazione al disegno di legge non ha nascosto che l'obiettivo della legge sarebbe quello « di accentuare particolarmente gli interventi intesi alla prevenzione della delinquenza, da attuare in oc-

casione di manifestazioni di teppismo non perseguibili in sede penale ».

Altro che certezza del diritto, altro che coordinamento ed armonia delle norme! Si riafferma la superiorità dei codici sulla legislazione sparsa o affastellata e, poi, da questa premessa si perviene a rivolgimenti che ne minano gravemente l'organicità e la coerenza.

Ancora una volta, ripetiamo, siamo sulla strada sbagliata, su una strada abbandonata dalla legislazione di molti paesi, perché pericolosa ed improduttiva, soprattutto in quanto sorvola negativamente sulle cause effettive di una situazione che solo può affrontarsi rimuovendo le ragioni sociali del fenomeno, eliminando indigenza ed ignoranza, rivalutando la scuola e i suoi programmi, promuovendo ed incrementando attività che, nel campo pedagogico come in quello produttivo e ricreativo, associno i giovani ad imprese più sane alle quali la carenza o la insufficienza dei mezzi non facciano mancare la spinta ideale.

Onorevoli colleghi, alla luce di queste considerazioni e di quante altre ho dovuto trascurare e che certamente sono nel pensiero di ognuno di voi, il gruppo comunista ritiene di non poter concedere il voto favorevole al bilancio che ci viene presentato.

Il nostro voto, tuttavia, esprime soltanto sfiducia in voi, nelle vostre intenzioni reali e nelle prospettive assai magre che, voi perdurando, si schiudono innanzi all'amministrazione della giustizia.

È per questo che mentre diamo il nostro voto contrario al vostro bilancio, sentiamo di poter in pari tempo esprimere la nostra certezza nella rinascita sicura ed in un avvenire più prospero per i nostri ordinamenti giuridici e per la funzione giudiziaria, alla quale, nuove leve, formatesi alla scuola della rinnovata coscienza democratica del nostro popolo, portano ogni anno nuova energia e forza intellettuale e morale. (*Applausi a sinistra - Congratulazioni*).

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

MARIANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'impegno di esporre sinteticamente in questo dibattito il pensiero di ciascun gruppo parlamentare, secondo l'intesa raggiunta al riguardo, può sotto alcuni aspetti, a mio avviso, rendere più proficua questa discussione, poiché ogni oratore, per la limitatezza del tempo, è costretto a rispettare il carattere di generalità che esige una discussione sul bilancio, ad evitare la ripetizione di censure tradizionali e scontate, ad individuare

quanto più esattamente possibile la linea politica di ciascun gruppo e partito in relazione a quella attività o funzione dello Stato cui il dicastero, del quale si discute il bilancio, è destinato a far fronte.

Ripetere, ad esempio, il tema della insufficienza degli stanziamenti di bilancio per il dicastero della giustizia, anche se è vero, per dirla con l'onorevole Dominèdo, che questo è il « tema dei temi » (così disse, mi pare, l'anno scorso)...

DOMINÈDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Esatto.

MARIANI. ...significherebbe insistere su una censura facile e, direi, tradizionale, nella consapevolezza poi di quasi nulla poter ottenere come risultato finale.

Ripetere, ad esempio, il tema dell'eccessivo frammentarismo delle nostre leggi o il tema dell'aggiornamento dei codici e delle leggi fondamentali, come quella di pubblica sicurezza, tanto per citare il caso più eclatante, o il tema dell'aumento dei ruoli organici della magistratura, non significherebbe, in questa sede, individuare e far nota la linea politica in relazione al bilancio in discussione e, più propriamente, in relazione ai problemi dell'amministrazione della giustizia nel nostro paese.

Insufficienza degli stanziamenti, frammentarismo delle leggi, permanenza di notevole parte di legislazione anticostituzionale del periodo fascista, inadeguatezza degli organici della magistratura e degli uffici giudiziari sono, a nostro avviso, mali gravi contro i quali l'esperienza insegna essere la denuncia quanto mai poco efficace, anche la denuncia più forte, più appassionata, più dotta, più documentata, anche quella documentata sino ai più minuti casi patologici. Le denunce si ripetono da oltre un decennio, ma le cose non mutano nella loro sostanza perché — e questo è il punto — l'ordine giudiziario è stato in Italia in questi anni, e lo è tuttora, considerato come uno dei pilastri della conservazione del vecchio Stato prerepubblicano e l'amministrazione della giustizia come una funzione di piatta e rigida conservazione del passato, in posizione di resistenza, di adeguamento, al comune divenire delle cose e dei rapporti sociali (tanto per non ripetere le espressioni di progresso o di futuro migliore).

È per questo che il gruppo del partito socialista, che ha ritenuto per primo di affrontare la questione alla radice, ha presentato il 28 gennaio 1960 la proposta di legge n. 1961 per il rinnovamento radicale della struttura sulla quale si fonda l'attuale ordinamento

giudiziario al fine di far emergere finalmente il vero volto del potere giudiziario, autonomo e indipendente da ogni altro potere, così come voluto dalla Costituzione repubblicana, cardine del nostro Stato di diritto.

E in questo senso che, pertanto, ritengo utile sottolineare l'inefficienza degli sforzi, tuttavia ammirevoli, che da ogni parte di questa Camera si sono fatti sul decorso decennio e si fanno in questo ottobre 1960 per denunciare sempre con nuove, intelligenti, coraggiose, espressive, meditate parole i soliti mali, le solite deficienze, i soliti sbalorditivi anacronismi e contraddizioni tra il vecchio e il nuovo, tra fascismo e democrazia, tra conservazione e progresso.

E sottolineare l'insufficienza di questi sforzi, e sottolineare lo scetticismo col quale ormai li compie, non è però, in questo momento, figura retorica per dare maggiore rilievo alla nostra impostazione, ma è logica e responsabile azione diretta a sollecitare sul piano del comune interesse, per venire a capo di questi mali, l'attenzione e la collaborazione di tutta la Camera per un rinnovamento reso necessario non solo dal dettame della Carta costituzionale, ma anche e proprio dalla triste, sperimentata insufficienza di questi sforzi, incapaci di tenere in piedi, anche con riparazioni accurate, appassionate, intelligenti, una impalcatura sorpassata, pressoché inservibile a favorire l'avanzamento della nazione italiana.

Questo è l'oggetto del mio intervento, insieme con alcune considerazioni sul Consiglio superiore della magistratura ed un breve giudizio sulla questione dell'aumento degli organici della magistratura.

Ritengo opportuno esporre subito le considerazioni che noi facciamo sul Consiglio superiore della magistratura e di riferire quindi l'altro giudizio, come ho detto, poiché entrambe le questioni si inquadrano molto bene nella serie di elementi che confortano e comprovano la importanza, l'urgenza, la necessità inderogabile di affrontare quella proposta di legge socialista per il rinnovamento della struttura dell'ordine giudiziario che da tempo attende di essere tradotta in legge.

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Nel 1960.

MARIANI. Esattamente. In altri termini, inverto l'ordine logico di esposizione, che dovrebbe essere in continuazione, in base a quello che ho detto come premessa, del tema di questa proposta di legge. Parlerò subito del Consiglio superiore della magistratura e poi della questione dell'aumento dei ruoli orga-

nici, citando cioè due esempi tipici che possono servire come elementi di controllo della bontà delle tesi che andiamo sostenendo.

Alcuni componenti del Consiglio superiore della magistratura hanno iniziato una azione per rendere l'opera del Consiglio più aderente alla lettera e allo spirito della Costituzione (articolo 105) onde si possa giungere ad interpretare la legge istitutiva del 24 marzo 1958, n. 195, in modo da conciliare i compiti del Ministero di grazia e giustizia con la costituzionale funzione del Consiglio, tutore della indipendenza della magistratura.

Obiettivo immediato è quello di ottenere una interpretazione governativa più aderente al dettato costituzionale in modo da evitare l'aggravarsi del conflitto e quindi la deprecabile eventualità di un ricorso alla Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione e dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Per chiarire bene questi aspetti è necessario fare una breve premessa sulla situazione di fatto e lumeggiare anche la situazione di diritto. Innanzitutto vanno sottolineate le condizioni esteriori disagiate ed indecorose in cui il Consiglio superiore della magistratura ha compiuto finora il suo lavoro di notevole mole, sia esaminando più di 2 mila domande di concorrenti e centinaia di documenti per nuove nomine, sia provvedendo a numerose domande di trasferimento e a delicate nomine a funzioni direttive; sia formulando progetti di legge per il tirocinio o per le promozioni o esaminando i progetti governativi sull'organico e sul nuovo ordinamento carcerario, eccetera. Il Consiglio ha dovuto compiere tutto questo lavoro senza locali adatti e con grave disagio dei commissari.

Infatti esso non ha ancora una sede propria e ciascun consigliere deve portarsi tutto il materiale di cui ha bisogno per i lavori in commissione. È stato destinato al Consiglio il « palazzo dei marescialli » in piazza Indipendenza, ma esso non è ancora libero, né pare che siano finanziati i lavori necessari al riadattamento. La segreteria del Consiglio (quattro magistrati e sette cancellieri), ora alloggiata in otto stanzette al pianterreno del Ministero di grazia e giustizia, si è dimostrata insufficiente, perché, per esempio, dispone di due magistrati come segretari di ben sei commissioni.

In tali condizioni, non si possono considerare esistenti quegli strumenti moderni che sono necessari per assicurare il sollecito funzionamento del Consiglio (manca un appropriato arredamento d'ufficio, l'attrezzatura

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

meccanica moderna, schedari, scaffali per i delicatissimi fascicoli personali, autovetture di servizio, una biblioteca, le raccolte delle leggi e degli atti parlamentari, telefoni autonomi, personale di servizio, ecc.).

Il finanziamento stesso destinato alla vita del Consiglio è evidentemente inadeguato, se si pensa alla continuità del suo lavoro, non indifferente, e al numero dei suoi componenti non tutti residenti a Roma.

I magistrati componenti del Consiglio non sono dispensati dai loro uffici e perciò possono dedicarsi ai lavori del Consiglio solo saltuariamente e non con quella continuativa presenza ed attività che esige un impegno di governo. Essi inoltre ricevono un trattamento economico diverso e di molto inferiore a quello stabilito per i consiglieri di nomina parlamentare. I componenti del Consiglio non dispongono nemmeno di tessere permanenti di circolazione ferroviaria, giustificate dalla loro residenza in città lontane da Roma o dal fatto che essi rappresentano categorie nazionali, da cui sono stati investiti. Ciò è tanto più stridente, se si pensa che tali tessere sono state concesse perfino ad altri consigli, non previsti dalla Costituzione.

Ma, a parte queste condizioni negative esteriori, il Consiglio soprattutto ha da lamentarsi per le difficoltà che trova nel libero esercizio delle sue attribuzioni, quelle attribuzioni che chiaramente ad esso spettano a norma dell'articolo 105 della Costituzione. Infatti il ministro continua ad attribuirsi la facoltà di far dipendere dal suo criterio i provvedimenti di assunzione, promozione e trasferimento, che la Costituzione ha voluto sottrarre all'esecutivo ed assegnare al Consiglio superiore per garantire la indipendenza della magistratura, senza la quale vacilla la base stessa di ogni ordinamento democratico.

Il Ministero di grazia e giustizia non provvede a pubblicare tempestivamente e periodicamente l'elenco delle sedi vacanti, togliendo così al Consiglio quel panorama completo della situazione che gli permetta di tenere nel dovuto conto le esigenze dei servizi. E si giunge ad un vero abuso di autorità allorché il ministro non si sente obbligato a ritrasmettere, come gli fa obbligo la legge, le istanze di trasferimento rivolte al Consiglio e da questo inviate al ministro per le sue eventuali osservazioni. Il ministro, inoltre, continua a concedere la carica onorifica a magistrati superiori collocati a riposo, sottraendone l'esame al Consiglio, competente per ogni provvedimento sullo *status* dei magistrati. Non chiede sempre il parere del Consiglio, come

è previsto dall'articolo 10 della legge n. 195, sui progetti di legge riguardanti la giustizia, per esempio sulla riforma dei codici civile e di procedura civile, penale e di procedura penale, e per la riforma del sistema di promozione dei magistrati, pur avendo il Consiglio espresso il suo motivato parere fin dal lontano mese di novembre 1959.

Ma tutto questo va riportato alla situazione quale si presenta sotto l'aspetto della lesione manifesta, aperta di alcune prerogative dichiarate dalla Carta costituzionale. E sono costretto ad esemplificare in relazione a questi aspetti dei quali mi occupo, rinunciando a soffermarmi su tutti, con invito a tenere conto dell'ampiezza della violazione di questo diritto fondamentale.

Così, ricordo che il ministro, nel bollettino ufficiale del Ministero di grazia e giustizia, continua ad affermare che, secondo la legge n. 195, ai sensi dell'articolo 10 — che si richiama all'articolo 105 della Costituzione — al Consiglio superiore spetta di deliberare sulle assunzioni in magistratura ed assegnazione di sedi e funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati. Ora, ai sensi dell'articolo 11, in tutte queste materie il Consiglio « delibera su richiesta del ministro », il quale perciò, a mente dell'articolo 110 della Costituzione, « si riserva di presentare al Consiglio superiore... la richiesta di coprire le sedi che riterrà necessarie per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi ». L'illegittimità sofisticata dell'argomentazione del ministro nel volersi sostituire alle funzioni del Consiglio è davvero sorprendente, tanto è manifesta. Infatti egli, o chi per lui, non solo cita l'articolo 110 della Costituzione mutilandolo proprio della premessa decisiva nel caso presente, in quanto in detto articolo si fissano i compiti del ministro dopo aver precisato: « ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura »; ma, per di più, non fa menzione dell'articolo 39 del decreto presidenziale di attuazione, il quale tassativamente dispone che « le istanze relative a materie di competenza del Consiglio superiore, nelle quali il ministro può fare richieste e formulare osservazioni, possono essere rivolte al Consiglio superiore per il tramite del ministro, che in tal caso le trasmette al Consiglio con le proprie richieste ed osservazioni ».

Dunque, né dall'articolo 110 della Costituzione, né dall'articolo 39 del decreto di attuazione, si può trarre la conseguenza che il ministro possa « presentare al Consiglio superiore... le richieste... che riterrà necessarie »,

e possa viceversa trattenere nel cassetto le altre. Egli, per gli articoli citati, ha invece l'inderogabile dovere di trasmetterle tutte al Consiglio, unico competente a decidere quali possano essere accolte e quali no.

Si tratterà di omissione, di mutilazione di un articolo; ma in effetti che cosa accade? Che un gruppo di richieste vengono prese in considerazione, altre no. E questo con un documento molto serio per quelle che sono le attribuzioni e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura.

Non ricorderò quanto accade circa l'interpretazione dell'articolo 11, perché ciò ha costituito anche oggetto di un articolo apparso in prima pagina la scorsa settimana su un quotidiano di un partito che appoggia il Governo. E mi richiamo interamente a quanto in questo senso è stato detto, ricordando che, sebbene l'articolo 11, ultimo comma, parli genericamente di uffici direttivi, il ministro è di opinione che un magistrato, al quale sia stata conferita funzione direttiva, se chiede di essere trasferito in altra sede, debba ripassare sotto la procedura della proposta concertata con il sistema dei tre nomi.

Il conferimento di funzioni direttive per i magistrati (e questo è il principio che noi ricordiamo e riaffermiamo in questa sede) è fondato sulle constatate capacità personali del magistrato che non mutano con il mutare della sede: esso fa parte dello *status* del magistrato e su di esso prevale la competenza del Consiglio superiore della magistratura. Anche su questo dissenso circa l'applicazione dell'articolo 11 noi abbiamo voluto richiamare l'attenzione della Camera appunto perché la conseguenza grave che ne potrebbe derivare sarebbe quella di un conflitto fra il potere esecutivo e quello giudiziario. Io ho fiducia che prevalga la giusta interpretazione, poiché ritengo che rispetti da un lato il diritto che ha il ministro di fare sue osservazioni e dall'altro il diritto del Consiglio superiore della magistratura cui spetta la tutela dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

E veniamo all'altro punto: aumento degli organici della magistratura. Molto vi sarebbe da dire al riguardo, ma la brevità del tempo ci impone, come abbiamo detto all'inizio, di fermarci a quello che è il principio informatore al quale noi intendiamo richiamarci. Tutto il resto è dettaglio per noi. Siamo in buona compagnia, perché lo stesso Consiglio superiore della magistratura sostanzialmente ha acceduto, nel parere fornito al Ministero, a questo stesso principio.

Noi sappiamo che vi è il disegno dell'onorevole ministro Gonella, al quale esprimiamo in questo momento, come gruppo parlamentare (e li esprimo anch'io personalmente), i sensi del più profondo cordoglio e della più viva partecipazione al dolore per il lutto che lo ha colpito. Vi è — dicevo — il disegno dell'onorevole ministro Gonella e nella sede competente ne discuteremo. Ma in questa sede vi è la necessità, anche per le questioni che si dibattono in relazione ad un certo emendamento presentato e per il quale noi tutti parlamentari abbiamo ricevuto circolari a stampa dagli interessati, che sia riaffermato un principio, e cioè: che l'aumento dell'organico nei posti abbia inizio con decorrenza dall'anno di approvazione della legge e ciò sia perché è sempre censurabile la efficacia retroattiva di una legge, sia perché la retroattività si tradurrebbe automaticamente nella variazione del numero dei posti dei concorsi per magistrati di appello e di cassazione. Il che sarebbe, come è evidente, assai inopportuno e toglierebbe alla legge il carattere di generalità.

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Io la comprendo sotto questo aspetto. L'altro aspetto bisogna discuterlo. Ma fra gli emendamenti non ve ne era uno dell'onorevole Comandini in proposito?

MARIANI. Va interpretato, ma il principio che noi affermiamo...

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. È un principio sano.

MARIANI. ...ho il piacere di sentire che trova il conforto della sua approvazione, onorevole sottosegretario.

Basterebbero le cose dette su questi due problemi di attualità nell'ambito dell'ordine giudiziario per ritrovare nella struttura piramidale, verticale e gerarchica della magistratura italiana l'elemento negativo che pregiudica ormai sotto infiniti aspetti, mettendolo in contrapposizione ai principi costituzionali, il nostro ordinamento giudiziario. Quella struttura, per tornare al nostro argomento principale, va sostituita (e questo è nella proposta di legge socialista) con un ordinamento egualitario, orizzontale e democratico.

Questo ripete la relazione alla nostra proposta di legge, richiamandosi agli articoli 107 e 101 della Costituzione: « i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni »; « i giudici sono soggetti soltanto alla legge ».

Abolizione, quindi, della gerarchia propria — come tutti sappiamo — degli impiegati dello Stato; proclamazione solenne che, a dif-

ferenza di questi ultimi, i giudici sono soggetti soltanto alla legge e, quindi, non al capo gerarchico, e, in quanto membri di un potere autonomo (come, per esempio, i componenti delle Camere legislative), si trovano tutti sullo stesso piano, pur esercitando funzioni diverse.

Quel « soltanto » che è nella Carta costituzionale è chiarissimo, onorevoli colleghi: sta ad indicare che non vi possono essere gradi e gerarchie nella magistratura, neppure di funzioni, considerate solo diverse e non già inferiori o superiori (il che poi riecheggerebbe la divisione per gradi).

Che i costituenti abbiano compreso in questa amplissima accezione la configurazione dei loro concetti di autonomia e di indipendenza interna ed esterna del potere giudiziario non vi sono dubbi, e il richiamo della Costituzione alla futura legge dell'ordinamento giudiziario non può essere interpretato che come obbligo di attuare tali principi e non già come elusione di essi.

Sinteticamente diciamo che i cardini di questo profondo rinnovamento sono in queste enunciazioni: i giudici, in quanto appartenenti ad un potere autonomo, sono uguali fra loro e si distinguono solo per la diversità delle funzioni; l'ordinamento giudiziario deve riflettere questa realtà e deve essere perciò orizzontale ed egualitario, non già verticale, burocratico e gerarchico. Il giudice non ha superiori gerarchici di alcun genere, essendo soggetto soltanto alla legge. L'assegnazione ad una diversa funzione giudiziaria non deve costituire promozione (salvo, s'intende, il periodo intercorrente fra la nomina ad uditore giudiziario e la nomina a magistrato di tribunale), perché la promozione presuppone il grado e il grado presuppone la gerarchia.

Per queste cose che diciamo, abbiamo il conforto del pensiero di illustri studiosi, tra i quali citerò Calamandrei e Luigi Einaudi.

Calamandrei così testualmente si esprimeva: « Per garantire l'indipendenza del magistrato e salvarlo dal conformismo, il rimedio ideale, al quale si avvicina il sistema inglese, sarebbe quello di abolire le promozioni e riconoscere a tutti gli uffici giudiziari, di qualsiasi grado, pari dignità e uguale stipendio, in modo che un magistrato, una volta nominato ad un ufficio giudiziario, vi possa restare per tutta la vita, libero dal conformismo, che è figlio bastardo generato dal connubio del timore con la speranza ». E Luigi Einaudi nel 1945: « Dare indipendenza alla magistratura e perciò abolire assolutamente ogni carriera nella magistratura stessa: questa è la prima fondamentale esigenza della nuova vita nazio-

nale, perché mai come oggi *iustitia fundamentum regni* ».

Certo che da altre fonti si griderà allo scandalo e si parlerà di livellamento, di automatismo, di scarso rendimento, di mancanza di spinta al lavoro, ma sono questi tutti fantasmi i quali cadono con estrema facilità di fronte ad una serie di considerazioni che possono essere fatte proprio sullo stesso piano greto dal quale costoro si muovono per agitare questi fantasmi. Infatti, sia Einaudi sia Calamandrei, si preoccupavano anch'essi di queste cose, quando per esempio dicevano, a proposito dell'articolo 22 della relazione Calamandrei, che agli uffici direttivi può essere attribuita per deliberazione del Consiglio superiore un'indennità di carica; e aggiungevano, parlando di questi uffici direttivi: « Tali uffici direttivi hanno carattere evidentemente amministrativo; data l'abolizione del concetto di superiore gerarchico, in omaggio al principio democratico dovranno essere elettivi e temporanei, attraverso elezione diretta da parte di tutti i componenti l'ufficio ».

Quindi, onorevoli colleghi, non siamo in sede di avvenirismo; non ci si impressioni di fronte ad una proposta di rinnovamento che può apparire radicale, mentre è solo adeguata ai tempi e segue quello che è uno schema che da secoli è stato collaudato in un paese che ha ammaestrato gli altri nel sistema della vita democratica, cioè l'Inghilterra. Schiudiamo un panorama che non deve sbalordire e non può preoccupare. I principi ai quali noi ci richiamiamo sinteticamente sono questi. In primo luogo, distinzione dei giudici soltanto per diversità di funzioni e loro soggezione soltanto alla legge, in conformità ai disposti della Costituzione con l'espresso riconoscimento del diritto dei cittadini di ambo i sessi ad accedere alla magistratura.

Di poi, equiparazione economica a parità di anzianità di servizio, qualunque sia la funzione esercitata; abolizione di ogni indennità, tranne che per l'indennità di famiglia e di trasferta. Sono cose di cui bisogna parlare quando si discute di queste riforme, perché taluno potrebbe eccepire che possono venire meno certe molle. A costoro potremmo anche rispondere che siamo in un campo in cui si parla di sacerdozio, di alta funzione, di missione.

In terzo luogo, l'assegnazione alle funzioni di appello e di Cassazione, dopo un periodo non inferiore agli 8 anni successivo alla promozione del magistrato, non comporta alcun vantaggio o promozione e sancisce per-

ciò l'egualitarieria e il principio dell'ordinamento orizzontale.

In quarto luogo, la novità apparentemente più sensazionale di tutto il nostro progetto è costituita dalla limitazione degli uffici direttivi al mero campo amministrativo e dalla temporaneità dei medesimi. Questo può meravigliare in un paese come l'Italia, ma non meraviglia in un paese come l'Inghilterra. Noi non diciamo di fare la stessa cosa, ma di contemperare e adattare il nostro sistema, limitandoci per ora, nell'ambito di un ordinamento vicino a quello attuale, alle funzioni amministrative.

Da ultimo, la pubblicità dei singoli fascicoli personali. È esigenza insopprimibile di dignità umana e di democrazia il divieto tassativo di assumere per i magistrati informazioni di qualunque genere attraverso organi giudiziari, dell'amministrazione civile e militare, presso la polizia o presso i privati.

Onorevoli colleghi, si tratta di tradurre in pratica per la prima volta le numerose indicazioni date dalla Costituzione repubblicana sul potere giudiziario e di attuare un ordinamento giudiziario democratico e moderno.

Noi siamo pienamente fiduciosi in questa nostra azione diretta a richiamare l'attenzione della Camera su quella che noi diciamo essere la strada giusta per riportare gli strumenti per l'amministrazione della giustizia nel nostro paese all'altezza dei tempi. Noi non dubitiamo che, se attuato, questo ordinamento, specchio fedele della Costituzione, faccia ottima prova. Se tutti coloro che con noi lo sosterranno, vorranno collaborare ad adeguarlo alle necessità del nostro popolo, esso contribuirà certamente a rinsaldare le istituzioni democratiche e la fiducia del popolo nella giustizia amministrata in suo nome. (*Applausi*).

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

**FERRAROTTI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che la relazione dell'onorevole Andreucci a commento del bilancio del Ministero di grazia e giustizia sia veramente ampia ed equilibrata. I problemi che toccano e condizionano, in modo più o meno pesante, l'amministrazione della giustizia nel nostro paese vi sono distribuiti secondo un ordine logico che per gran parte condivido.

Se mi sono deciso ad intervenire in questo dibattito, non è per soffermarmi a considerare il problema cardine dell'amministrazione della giustizia del nostro paese, che è pur sempre quello dello stato giuridico della magistratura e del suo riordinamento. Essendo uno dei firmatari della proposta di legge

n. 1961, cui accennava dianzi l'onorevole Mariani, potrei semplicemente riferirmi a quella proposta. Ma vi è un problema, tuttavia (problema già toccato dall'onorevole Silvestri), al quale vorrei dedicare brevissime considerazioni. È il problema della delinquenza giovanile e dei modi nuovi in cui si configura e, secondariamente, ma a mio avviso in stretta connessione col primo, il problema della famiglia e della sua evoluzione nella odierna società industriale.

Non credo che si possa non concordare con il grido di allarme contro la delinquenza dei minori lanciato dall'onorevole relatore. L'affermazione dell'onorevole Silvestri mi ha sorpreso. Probabilmente vi è un equivoco semantico tra lui e il relatore. Qui non è infatti questione di impressione. Le secche statistiche ci dicono che nel 1959 i reati sessuali e i crimini di violenza e di esibizione dei minori sono in netto aumento. Il relatore parla di truffa, furto, estorsione, atti osceni. Oserei dire che siamo ancora sul piano della normalità. Sono reati che rientrano negli schemi consueti, sono reati comprensibili. Possono variare nella fattispecie, ma il loro quadro clinico è già stato esaurientemente fissato dalla criminologia nelle sue linee fondamentali. Ma il relatore non fa esplicita menzione di condotte criminali e di reati la cui configurazione appare più difficile, che sfuggono alle tipologie tradizionali e che, d'altro canto, la cronaca dei giornali ci ha reso familiari. Ciò che oggi fronteggia e a ragione conturba il legislatore, è il delitto minorile gratuito, senza movente, senza scopo.

I reati diligentemente catalogati dal relatore sulla scorta delle statistiche di pubblico dominio colpiscono indubbiamente per il netto aumento numerico, ed è bene richiamare su di essi l'attenzione del legislatore. Ma sarebbe in definitiva sommario e probabilmente inutile limitarsi ad essi. Vi è oggi un altro tipo di delinquenza giovanile o, come si dice con approssimazione, di «teppismo», che va attentamente esaminato. Secondo l'onorevole relatore, la legge penale che punisce i reati verso i minori nella vita pubblica, negli spettacoli e nelle pubbliche manifestazioni di pensiero, di arte, di svago, deve essere più rigida. Sono d'accordo. Ma qui si tratta di ben altro. Rendere più rigide le leggi che proteggono l'innocenza dei minori sta bene, può essere misura saggia e necessaria. Sarebbe un grave errore ritenerla misura sufficiente.

Occorre con chiarezza e umiltà riconoscere che siamo di fronte ad un nuovo tipo di delinquenza giovanile, una delinquenza che da

qualche anno a questa parte esplose con violenza improvvisa e apparentemente priva di moventi plausibili, indipendentemente dalle classi sociali e dalle frontiere, presso figli di operai e contadini e tra la gioventù dorata di una borghesia e delle nuove classi al potere, nei paesi d'Europa come nella stessa Unione Sovietica dove, infatti, si fanno riunioni nelle fabbriche per discutere di questi problemi.

Secondo quanto è stato opportunamente osservato da illustri pedagogisti, quali il professor Volpicelli e il professor Gozzer, i fenomeni che vanno sotto il nome generico di « problemi dei *teddy boys* » presentano aspetti compositi, non facilmente individuati di una realtà estremamente complessa e sfaccettata. Convergono, infatti, in queste forme esplosive di violenza le componenti note col nome di delinquenza giovanile, quelle delle anomalie e delle anomalie fisio-psichiche, delle irregolarità della condotta e del comportamento, della inadattabilità sociale.

Tutte queste forme isolate sono già state studiate, possiedono una vasta letteratura e rappresentano, per così dire, le malattie note dell'organismo sociale. Il fenomeno dei *teddy boys*, invece, è una malattia nuova, che ha singolari concomitanze e convergenze con le precedenti, con le quali essa si intreccia, ma con le quali, tuttavia, non va assolutamente confusa.

Si tratta di un fenomeno irrazionale ed emotivo in cui entrano molteplici fattori: insicurezza, insoddisfazione, incertezza, irrequietudine, solitudine, disperazione. Tutti questi elementi sono, in fondo, facilmente individuabili e danno al fenomeno dei *teddy boys* un sigillo tutto particolare che si traduce in forme di comportamento esibizionistiche (dal vestire all'atteggiarsi), nella tendenza alla creazione del gruppo e, in fondo, allo spirito gregario, alla coagulazione di forme di socialità puramente negative, alla ribellione senza logica.

In altri termini, questa gioventù viene a trovarsi nella situazione di dover codificare degli istituti di comportamento che corrispondano ad atti di ribellione irrazionale in una fase di assoluta immaturità; questo tentativo di codificazione traduce in linea di condotta una situazione sociale e umana che ha come suo presupposto la disgregazione della famiglia, il carattere inorganico delle attuali strutture sociali, sconvolte dai contraddittori effetti dell'industrializzazione (perché oggi tutti vogliamo industrializzare, ma se ponessimo attenzione a certi effetti concomitanti, andrem-

mo più cauti), il disgusto per un certo tipo di società, autoritaria e paternalistica, e infine l'angoscioso bisogno di anticonformismo, di affermazione della propria individualità in una società che tende, al contrario, al livellamento standardizzato e anonimo degli schemi di pianificazione pseudo-razionale.

Il fenomeno non è dunque da vedersi soltanto come capo di imputazione a carico dei giovani protagonisti, con la boria del moralista che appare troppo incline a dare la mano al poliziotto. I *teddy boys* sovente non sono affatto dei delinquenti (ricordiamo le parole di quel professionista romano, così logiche, anche se insostenibili di fronte all'evidenza, nei riguardi del proprio figlio: « mio figlio non è un delinquente ») o irregolari della condotta, ma risultano, al contrario, seri operai o figli, come si dice, di buona famiglia. Il fatto che più colpisce e sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione del Governo è che non si riesce a cogliere negli altri giovani — nei giovani « regolari » — quella condanna aperta e decisa del fenomeno che ci si potrebbe attendere. Pare anzi talvolta di poter cogliere nei giovani regolari, che sono indubbiamente la grande maggioranza, una non espressa e forse anche inconscia, ma reale ammirazione per le aberranti imprese dei *teddy boys*, che ai loro occhi stanno probabilmente a indicare il ribelle affermarsi dell'autonomia dei giovani contro la « società dei padri », incapace, a loro giudizio, di comprendere la società giovanile.

Per queste ragioni ritengo che fare di ogni erba fascio, in questa materia, sarebbe, oltre che eticamente ingiusto, socialmente pericoloso. Potremmo concludere con un *nihil novi sub sole*, salvo poi ad avvederci più tardi che ce ne stiamo tranquillamente seduti su un vulcano.

Allorché alla Camera, alcuni mesi or sono, si è parlato dei *teddy boys* e l'onorevole ministro della giustizia ha risposto alle interpellanze sull'argomento, nessuna voce si è levata per cercare di chiarire il significato profondo del teppismo giovanile odierno. L'onorevole ministro invocò allora l'autorità paterna, il rafforzamento dei vincoli familiari, e non trascurò di accennare alle misure di polizia e ai provvedimenti penali, che si sono poi tradotti nel recente disegno di legge sulle norme di repressione del teppismo.

Ma si crede veramente di poter combattere efficacemente il teppismo giovanile con una legislazione meramente repressiva? Ma allora siamo chiaramente fuori strada; ma allora noi stiamo veramente facendo come

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

colui che, di notte, in una stanza buia, cerca un gatto nero che non c'è: stiamo combattendo un fenomeno che non conosciamo, se non per remoto sentito dire. Abbiamo la presunzione di curare una malattia di cui ci sfuggono origini e caratteristiche essenziali.

Prima ancora di cercare di comprendere se vi sia un moto di protesta, implicito in ogni atto di teppismo giovanile, e quale senso esso abbia, i giovani sono stati messi sotto accusa. Ciò è grave, soprattutto perché favorisce e giustifica la confusione e gli allarmismi presso l'opinione pubblica, gli interventi non coordinati e comunque solo *post-factum* degli organi governativi e delle istituzioni sociali competenti in materia, troppo proclivi, a nostro modesto avviso, a spacciare il teppismo di oggi come una pura e semplice variante della criminalità giovanile di sempre. Se tale criminalità può giustamente venire interpretata come il marchio della miseria spirituale di un'epoca, posso ritenere che essa può, d'altro canto, costituire un fenomeno salutare, il brusco, spiacevole richiamo all'autoconsapevolezza per le società industrialmente avanzate, supernutrite e conformiste.

Ci si domanda logicamente quale sia la causa di siffatta malattia nuova. Non esiste una causa singola, determinante. Si possono, almeno per ora, avanzare solo alcune correlazioni ipotetiche. Il fenomeno sembra tipico di società dinamiche, in sviluppo, nel cui ambito abbia avuto luogo la rottura dei comportamenti e dei valori tradizionali. Al declino di questi valori tradizionali, che toccano le varie istituzioni in cui esprimono l'individuo e il gruppo, dalla famiglia alla scuola, alle credenze religiose, all'economia, non ha per ora corrisposto lo sviluppo di nuove funzioni sociali, capaci di surrogare il venir meno dell'ordine tradizionale. In particolare, la famiglia, nel passaggio da una società prevalentemente agricola ad una economia industriale, ha subito una trasformazione profonda: da istituzione autonoma e autosufficiente — unità di produzione e di consumo — è diventata solo compagnia, punto di incontro per i consumi, ad eccezione di quelli socialmente più importanti!

Le ricerche sociologiche sull'uso del tempo libero hanno infatti dimostrato che i membri della famiglia odierna, data la differenziazione per età dei mezzi di divertimento e ricreazione, non sono tenuti insieme neppure dal consumo. La formazione delle bande di *teddy boys* sembrerebbe un tentativo di soddisfare il bisogno di contatti diretti, personali, primari, a faccia a faccia ossia di quel calore

umano, di cui il giovane che vive nell'ambiente industriale urbano appare oggi defraudato.

Giustamente l'onorevole relatore afferma che molto ci si attende dalla famiglia che — dice testualmente — «ancora si ritiene, e non a torto, il gruppo vitale della società umana, pur nei diversi tentativi di comprimerla e di umiliarla». Del resto, un recente rapporto del Consiglio d'Europa stabilisce l'interdipendenza tra l'ambiente familiare, la criminalità minorile e la asocialità di cui danno prova le bande di teppisti ed individua, in particolare, la causa della criminalità minorile nel dopoguerra nell'aumento dei divorzi e nella disgregazione familiare.

Ma non si fraintenda. A mio giudizio l'evoluzione della famiglia non è questione di buona o cattiva volontà. Le prediche, a questo proposito, mi sembrano fuori luogo. Tale evoluzione è in correlazione con l'evoluzione del modo di lavorare e con il processo tecnico che da più segni appare irreversibile. Ciò che occorre fare è ben altro che versare moralistiche lacrime sulla disgregazione dell'istituto familiare. Occorre, invece, e con urgenza, stimolare quelle istituzioni che, di fronte alla trasformazione della famiglia, sono rimaste ferme e che appaiono oggi inadeguate. Se la famiglia viene meno in parte alla sua funzione formatrice non tanto per cattiva volontà dei coniugi, quanto per lo stesso ritmo di lavoro e per le stesse caratteristiche dell'odierna vita industriale, tocca all'ordinamento scolastico di svilupparsi fino a raccoglierne positivamente la pesante eredità, insieme con le altre istituzioni sociali, che più direttamente riguardano la elaborazione e la trasmissione dei valori e delle idee, che ci definiscono uomini.

Disgraziatamente, è a tutti noto lo stato di cronica crisi in cui versa il nostro sistema scolastico. Basti pensare che lo stesso insegnamento di « educazione civica », di fondamentale importanza per il nostro problema e opportunamente introdotto nelle scuole medie due anni or sono, manca al proprio scopo o in quanto non viene con sufficiente frequenza impartito oppure in quanto viene impartito solo come l'insegnamento di una serie di nozioni da ripetere, seconda la generale tradizione didattica, purtroppo, ancora imperante nella scuola italiana. Un recente convegno intorno all'insegnamento dell'educazione civica, promosso dall'Associazione italiana per la difesa della libertà della cultura e dal Movimento di collaborazione civica ha offerto una serie di dati e di suggerimenti sui quali dovrebbe soprattutto venire richiamata l'atten-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

zione e del ministro di grazia e giustizia e del ministro della pubblica istruzione.

La visione globale del problema dell'educazione civica nel nostro paese, che quei dati implicano, mentre richiama direttamente la responsabilità del ministro della pubblica istruzione, offre nel contempo al ministro guardasigilli strumenti preziosi per un'azione preventiva nei confronti della delinquenza giovanile, che verrebbe assai opportunamente ad integrare la legislazione puramente repressiva. Ma è fin troppo chiaro che programmi d'azione preventiva in questo campo, se non ci si vuol ridurre ai soliti discorsi generici che non contano e non mutano nulla, implicano necessariamente, in via preliminare ricerche sociologiche specializzate intorno a campioni rappresentativi della nostra gioventù. Ora, il ministro di grazia e giustizia è stato anche al dicastero della pubblica istruzione, e si può rendere conto della complementarietà di questi problemi, i quali vanno considerati unitariamente in quanto solo apparentemente si tratta di problemi marginali. Mi auguro che ciò avvenga.

Esprimo le mie condoglianze personali al ministro che non può essere presente, ma che è degnamente rappresentato dal sottosegretario Dominedò. Credo che potremo forse, con umiltà, studiare meglio questi problemi, fermarci in tempo, sapendo di non sapere, non legiferando solo per reprimere, non inasprendo cioè una concezione già eccessiva dell'autorità e del potere che è tradizionale in Italia, nella convinzione che a sbagliare c'è sempre tempo. (*Applausi*).

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

**DEGLI OCCHI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, correrò contro il tempo e credo che sarò Berruti sui 200 metri! Quindi siete tutti garantiti per quanto riguarda la lunghezza e per quanto riguarda la velocità.

Naturalmente, esprimo il mio rammarico per l'assenza del ministro, soprattutto per la dolorosa ragione che lo tiene lontano, ma debbo dire che a tanto dolore familiare corrisponde una consolazione per la mia persona: la presenza dell'onorevole Dominedò, proprio perché egli è sottosegretario di Stato per la giustizia e perché è stato presidente della Commissione giustizia e quindi taluni dei miei rilievi, talune delle mie affermazioni troveranno in lui, più ancora che un interprete intelligente, un teste sicuro.

Non dirò molte cose in onore del relatore perché ha un temperamento molto schietto, capace anche di vivaci reazioni, perché so-

prattutto non sono un servile nei confronti di nessuno e nemmeno del giovane relatore che dà a me modo di essere particolarmente chiaro, oserei dire preciso per le ragioni che esprimerò fra un momento.

Il primo rilievo che io debbo fare da questa tribuna, e mi auguro che abbia eco, è un rilievo che si riferisce a un fatto doloroso intervenuto dal punto di vista legislativo. Devo dare atto che l'alta autorità di questo Parlamento ha già avvertito il fondamento della doglianza che io ho formulato privatamente e che ho tentato di formulare sulla stampa in relazione a un fatto che non posso non definire grave anche per un dato cronologico.

Dal 1953, onorevole sottosegretario, molti condannati attendono l'applicazione di una norma che era stata introdotta nel decreto ministeriale 19 dicembre 1953 di amnistia e di condono, del quale non porto la responsabilità o la prevalente responsabilità. Fin da allora, in una di quelle dispute sottili che inamorano particolarmente i magistrati, si credette che una norma che si riferiva alla riduzione del terzo della pena sui reati aggravati dallo stato di guerra, dovesse considerarsi come un condono; talché dal condono essendo esclusi determinati titoli di reato ed essendo esclusi soggetti per determinati precedenti, il beneficio dalla riduzione del terzo della pena — che voleva riparare le esasperate sanzioni aggravate dallo stato della guerra e riguardanti proprio quei titoli di reati e quei determinati precedenti — non è stato applicato!

Nel 1958, sempre da questo microfono, rilevando quello che era avvenuto in sede di applicazione della norma del 1953, avevo creduto di aver chiarito la situazione anche sotto il profilo di ordine politico e di ordine morale, dicendo: poiché nel 1953 voi avete interpretato la riduzione del terzo della pena come un condono, poiché norme generali in relazione al condono escludevano la possibilità del beneficio per determinati reati e in corrispondenza di determinati precedenti, la Camera votò una norma per la quale il terzo della riduzione della pena non applicato in relazione al provvedimento del 1953, si applichi senza le esclusioni che furono allora ragione di dispute e di esclusioni.

È accaduto che — forse anche per le imprecisioni nella formulazione, certamente per un infortunio che si è determinato successivamente, in sede di rapido coordinamento delle norme — la norma, che aveva una destinazione chiara, anche perché il proposito, se non il... proponente, era stato chiarissimo

(e il proponente non era stato contrastato), ha visto eluso il suo scopo e ancora una volta il beneficio della riduzione del terzo della pena non è stato applicato, con conseguenze che feriscono veramente la giustizia, perché l'aggravante dello stato di guerra ha spostato i minimi e i massimi.

L'aggravante era stata disposta particolarmente in relazione ai reati più gravi, rapina, estorsione, sequestro di persona. È accaduto che la norma sostanzialmente di pena autonoma, non essendo stata isolata, indipendentemente dalle condizioni personali del reo, come è stato isolato il delitto politico, che non veniva confiscato nei benefici dal titolo del reato e dalle condizioni personali, è stata, diciamo, scardinata in sede di... coordinamento e allora ne è conseguito che la riduzione del terzo della pena non ha avuto applicazione. Si è ribadita, incredibilmente, la esclusione proprio per quei titoli di reato per i quali la pena era stata esasperatamente aggravata con le aggravanti di guerra!

Così sono rimaste escluse dalla riduzione del terzo ipotesi di reato che in funzione delle aggravanti avevano visto spostato il minimo a vent'anni e il massimo alla pena di morte, che, grazie a Dio, non è stata applicata dopo il 1945 per i reati comuni. È accaduto che continuassero a pesare per la esclusione della riduzione del terzo le condizioni personali, dimenticandosi che esse avevano giocato nell'esasperare la pena già esasperata nel « tetto » della pena!

Pertanto credo a questo punto di avere raggiunto il traguardo della chiarezza malgrado... Berruti, che sono io.

Quanto alla conclusività, io confido nell'onorevole sottosegretario che, mentre era presidente della Commissione giustizia, è stato subito avvertito dell'infortunio occorso e, alta autorità, se non ha già segnalato, si propone di segnalare all'autorità del ministro la realtà di una situazione veramente dolorosa e conturbante, perché le prime norme aggravanti per lo stato di guerra risalgono al 1940 e sono state ancor aggravate — sia pure per limitato periodo di tempo — nel 1945 e nel 1946, all'indomani della guerra perduta e fratricida, con conseguenze che non possono non impressionare dal punto di vista del calendario, se è vero che ho l'amarezza di doverne parlare per la riparazione ancora il 10 ottobre 1960! Il che significa che durano detenzioni che possono risalire anche al periodo della guerra, che certo risalgono all'immediato dopoguerra! È giusto che si provveda. Provvedere con

nuovi decreti di clemenza *erga omnes* è estremamente difficile, per tutte le ragioni che noi sappiamo, e di cui abbiamo fatto larga esperienza. Rimane, però, aperta la via delle grazie.

Alto affidamento mi è stato dato e sarà sicuramente osservato per provvedere alla riparazione. Ma, onorevole sottosegretario, dica al ministro che il provvedimento è urgente, anzi urgentissimo. Il provvedimento di grazia non può che essere di competenza del Capo dello Stato; ma gli uffici possono veramente predisporre la invocata provvidenza, « croce rossa » ammonitrice e — Dio voglia! — redentrice dei più sfortunati che hanno delinuito in aberrante situazione storica con aberranti sanzioni punitive.

Potrebbe essere provvidenza segnalare a tutti i direttori delle case di pena la necessità di stabilire le statistiche di quanti si trovino nelle condizioni testé ricordate. Le grazie individuali possono dar luogo a discriminazioni; ma nei confronti di casi identici o analoghi, la grazia deve essere nobilmente livellatrice.

La proposta, la richiesta, la invocazione, la preghiera che formulo è che cessi una situazione che ha visto veramente l'alternarsi di sgomenti disperati, di speranze che avevano ragione di accendersi, spente poi per nuovo cupo pessimismo. Sono sempre stato convinto che allora veramente lo Stato è forte quando sa di poter essere generoso; ma soprattutto è giusto quando la giustizia è uguale.

La riparazione riguarda fatti che risalgono negli anni e deve assolvere ad un dovere: in questo caso è applicazione di norme che il Parlamento ha votato, sicuramente votato per ispirazione di un solo: e quel solo sono stato io. Nessuno a questa ispirazione ha obiettato se si eccettua l'infortunio che è accaduto forse per colpa della mia non chiara esposizione, forse della men chiara ancora esposizione in sede di coordinamento.

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. L'assicuro della mia più profonda comprensione, perché sono convinto che il fondamento della sua denuncia sia assolutamente esatto.

DEGLI OCCHI. Le sono veramente grato, oserei dire che sono commosso. Altra volta ho detto che vorrei fornire il cardiogramma della mia riconoscenza: raggiungerebbe punte altissime!

Detto questo, desidero dichiarare che ho veramente apprezzato la relazione dell'onorevole Andreucci, perché essa, forse per la prima volta, ha rapportato a quello che è il

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

disegno di legge che verrà presentato dal Governo in relazione al codice penale le proposte di legge dei vari deputati e senatori. Dico subito che sono grato all'onorevole Andreucci, di avere, per esempio, scritto: « Il disegno ha preso in esame gli articoli 164 e 175 del codice penale per i quali la proposta n. 292 dell'onorevole Degli Occhi, ora al Senato, naviga nello stato di relazione ». Strana navigazione quella della mia proposta di legge; una navigazione che sembrava essere veramente tranquilla, diretta verso un porto sicuro, perché nel 1954, trepidante per la preoccupazione che si potesse pensare che la proposta di legge fosse — come dire? — una proposta di legge di rivendicazioni personali (*Ilarità*), avevo avuto cura di chiedere, onorevole Presidente, la sua firma, decoro di quella proposta di legge, nonché la firma dei deputati di tutti i gruppi. Assegnata la proposta di legge alla Camera in sede legislativa alla Commissione giustizia, essa ottenne 16 voti favorevoli su 16 votanti. Passata al Senato, scrupoli rispettabilissimi, ma squisitamente formali, dell'onorevole De Nicola, hanno fatto sì che la proposta di legge dal 1954 si arenasse nientemeno che in sede referente dinanzi al Senato.

Quella proposta di legge era di una semplicità elementare, sempre che si possa parlare di semplicità elementare quando si fa una legge; perché intendeva riformare l'istituto della sospensione condizionale della pena così sciaguratamente disposto dal codice del 1930. Per detto codice, magari per una condanna alla multa, magari per reato perseguibile a querela di parte, viene confiscato il beneficio della sospensione condizionale della pena possibile fino ad 1 o 2 anni! Si chiedeva allora, nella proposta di legge del 1954, che si ritornasse alla vecchia disciplina o press'a poco alla vecchia disciplina, cioè che fosse inibitrice della sospensione condizionale della pena soltanto una condanna per delitto o comunque una condanna restrittiva della libertà personale. Nel 1960 la riparazione di una vera e propria iniquità non è ancora intervenuta. La difficoltà sembra costituita dal fatto che la sospensione condizionale della pena, non volendosi consentire più di una volta, pesa sul presente il passato di una norma penale assurda. Perché è avvenuto anche questo, onorevole sottosegretario, che, vigendo il codice del 1930, sono state date delle sospensioni condizionali della pena, anche per condanne ad ammenda. Così quando la impossibilità di pagarla animò la invocazione della parte sprovveduta e il « buon cuore »

non avvertì il danno sostanziale a destinazione futura. Le preoccupazioni intorno al criterio della sospensione della pena « che non può essere concessa più di una volta », hanno determinato complessità di situazione che non è stata ancora superata ma che deve essere superata.

Navigazione difficile — dicevo — mentre il porto era sicuro e sembrava che nel più facile dei modi si potesse raggiungere il traguardo, meglio, il porto.

È avvenuto che l'onorevole relatore richiamasse anche una mia proposta di legge modificatrice della riabilitazione. E sono veramente grato all'onorevole relatore perché egli dà atto che quella proposta di legge che ho avuto l'onore di presentare in punto di riabilitazione appare « il completamento ragionevole delle modificazioni previste dal disegno di legge ». Qui non mi attardo e non credo di essermi attardato nemmeno in relazione ai due problemi sopra indicati, che devono essere affrontati col proposito di risolverli rapidamente, perché è veramente orgoglio del Parlamento operoso non ritardare determinazioni legislative sulle quali sono larghissime, anzi unanimi convergenze.

L'onorevole relatore dà anche atto che il nuovo disegno di legge governativo in punto di codice penale non accoglie, credo non esamini nemmeno una mia proposta in relazione all'articolo 635 del codice penale contro le scritte, spesso indelebili, spesso immorali, sgrammaticate ed insultatrici che deturpano muri e talora monumenti! Quando alla propaganda provvedono i tabelloni elettorali, quando la stampa libera sino alla licenza consente ogni propaganda, la... pudicizia dei muri è anche tutela morale ed estetica.

Ma non è indubbiamente questa l'ora di intrattenersi su piccolezze siffatte (piccolezze forse più apparenti che reali); comunque è augurabile che anche sul problema del danneggiamento perseguibile d'ufficio contro il tristo costume intervengano norme repressive.

Devo dire all'onorevole sottosegretario che il relatore ha avuto anche lo scrupolo di esattezza di richiamare che nessuna eco sembra avere suscitato una mia proposta di modificazione dell'articolo 278 del codice penale. Creda la Camera, credano i pochi ascoltatori (davvero la qualità vince... gloriosamente sulla quantità) che non vi è alcuna ispirazione, alcuna aspirazione politica istituzionale nella mia proposta di legge. Ma è curioso che il codice, severo per le offese all'istituto della Repubblica, sia severissimo comminando pene di molto maggiori per coloro che offendono

la persona del Presidente della Repubblica, Capo dello Stato.

Io che professo rispetto per tutti i pubblici poteri, perché sono veramente, lealmente e profondamente legaritario, avverto il dovere dell'osservanza verso il Capo dello Stato. Ma che si possa pensare più gravemente punibile l'offesa alla persona che passa rispetto all'istituto che si proclama eterno, è fatto di cui non vedo in alcun modo la logica e la coerenza. Devo dire che è talmente vero che è estranea ogni mia preoccupazione di ordine politico, che io sono noto per essere qualche volta più simpatizzante per la persona che per l'istituto!

A questo punto, onorevoli colleghi, il mio dovere è di concludere e resisto a qualche tentazione, che è insorta in me per aver ascoltato altri interventi.

In fondo la serrata discussione di queste brevi ore ha posto l'accento su problemi fondamentali: uno di essi, quello della delinquenza minorile divenuta il ...teppismo minorile. Resisto, ma non voglio lasciar sfuggire l'occasione per rivendicare una mia profonda convinzione. Non credo alla necessità di disciplinare la delinquenza minorile con aggravamenti di pene. In altra ora ho osservato all'onorevole ministro Gonella che se mai dovrebbero rivedersi le norme degli articoli 97 e 98 del codice penale nei trattamenti per i non imputabili minori degli anni quattordici e per gli imputabili *sub condicione*, per gli inferiori agli anni 18.

Se io volessi discorrere con qualche battuta di spirito, potrei darvi la prova (ma sì, è così simpatico in questa Camera, è così familiare anche per il numero scarso di ascoltatori!), potrei — dicevo — darvi la prova che sono consolato da una simpaticissima nipotina che ha fatto di me — a sei anni! — una fotografia che stabilisce la sua capacità d'intendere e di volere a mio danno. È veramente oltranzista la presunta incapacità d'intendere e di volere fino ai 18 anni. Non mi persuadono le definizioni di teppismo, ed altre similari sopraggiunte a situazioni destinate a mutare. Non pare che debbano e possano essere consacrate dal diritto del quale una delle caratteristiche più degne è la stabilità!

Non sono dell'avviso che convenga disporre norme penali secondo le ondate del malcostume nelle sue mutevoli espressioni. La delinquenza minorile si colloca nel quadro generale della delinquenza: la minorile è figlia della delinquenza dei maggiori! E qui mi si consenta proprio un richiamo nostalgico a vecchie tradizioni morali e — perché no? —

religiose di quelle famiglie che montavano la buona guardia che oggi non si monta più; e non si monta più per le asserite esigenze della modernità indubbiamente espressa dai progressi meccanici che ognuno di noi ammira, purché siano mezzi meccanici che corrano sulla terra e non siano inviati a disturbare la luna dove cordialmente mi auguro che non si trovi niente e soprattutto ... nessuno!

Dicevo che ho viva speranza che determinate leggi di cui si annuncia la presentazione siano poi vagliate con molta prudenza, mentre mi auguro che non si eludano norme già codificate come quelle sulla scarcerazione automatica per decorrenza del termine. Dette norme funzionano, non senza qualche elusione, in relazione al periodo istruttorio; ma che valgono quando, chiusa nei termini la istruttoria, le attese del giudizio si prolungano come troppe volte avviene?

Onorevole sottosegretario, ella nella guerra della cortesia batte sicuramente e facilmente me, ma io sono lieto di dirle che sono felice che ella sia a quel posto proprio perché il decoro intellettuale nella formulazione delle leggi dev'essere assolutamente assicurato; e le leggi che sono popolate dalle espressioni: « In qualunque modo », « comunque », sono leggi che inquietano nello Stato di diritto che vuole certezza di diritto; ché diversamente, non avvantaggiato il diritto dello Stato, appare lagrimevole lo stato del diritto!

Le formulazioni devono essere chiare, precise, e devono avere delle risposdenze sicure, così come devono essere certe le pene, ma, possibilmente, non le pene esasperate per le ondate chiamanti le necessità delle reazioni — intendiamoci — soltanto giudiziarie.

A questo punto potrei dirle, onorevole sottosegretario, che io rivedrei tante disposizioni di legge sul punto « quantità della pena »; né dovrebbe dispiacersi la onorevole Merlin (se fosse presente), ascoltando le mie affermazioni che, denunciando esasperate casistiche, soprattutto denunciando le pene abnormi; perché ella sa, onorevole sottosegretario, e sa certamente l'illustre Presidente che mi ascolta e sanno gli onorevoli rappresentanti della Commissione giustizia, che nel convulso di nobili aspirazioni abbiamo in quella legge statuito sanzioni per le quali, in nessun caso, è applicabile la sospensione condizionale della pena, quella sospensione condizionale che è la più intimidatrice di tutte le pene. Perché chi sa che il rinnovato delitto importa il risorgere di una pena sospesa è veramente intimidito e trattenuto dal commettere nuovo delitto. Questo è consacrato dall'esperienza di

tutti noi, questo lo consacra la mia esperienza ormai alla fine, esperienza comunque nutrita di tanta convinzione, di tanto dolore.

La redenzione si rende possibile proprio quando lo Stato (e noi lo rappresentiamo) ammonisce senza l'errore delle pene esasperate, che intimidiscono i galantuomini, come molte volte ho affermato anche in quest'aula, quando non inducono, per la sperata impunità delle pene crudeli, ai più crudeli delitti.

Un'ultima osservazione è quella che mi viene suggerita da un rilievo fatto testè con tanta precisione di linguaggio giuridico dal penultimo oratore. Dobbiamo difendere veramente la nostra moralità, noi che vestiamo la toga che chiede, fiduciosi nella moralità della toga che decide. Dobbiamo essere fiduciosi; ma non possiamo non avvertire un certo senso di attuale disagio, che in fondo rimbalza da magistrato ad avvocato, da avvocato a magistrato. È un disagio che rende sorelle le toghe degli avvocati e dei magistrati. La toga del magistrato e la toga dell'avvocato — è vero — sono bandiera. Parlo della magistratura italiana e parlo della toga dell'avvocato italiano. Bisogna però allontanare il pericolo di valutazioni che sono a un tempo morali e politiche. Io non ho alcuna difficoltà a dire che non sono stato mai un entusiasta del Consiglio superiore della magistratura, della sua strana ibrida formazione. Non ne erano entusiasti nemmeno i precedenti ministri. Noi siamo arrivati a designare con il criterio del « giardinetto politico » i rappresentanti del Parlamento nel Consiglio superiore della magistratura.

La magistratura deve essere libera ed indipendente. Ma la magistratura trova la tutela della sua libertà soprattutto nell'intimo di ciascun magistrato. Perché soltanto la coscienza del magistrato libero ed indipendente ne presidia invincibilmente la libertà e l'indipendenza. Naturalmente, tutto quello che può essere opportuna provvidenza *ad adiuvandum* deve essere attuato e nobilissima è la creazione di istituti che possano incoraggiarla. Ma sono veramente lieto di dirvi, nell'assenza totale di alcuni colleghi dei banchi vicini, che ho visto atteggiamenti di fierezza nei magistrati in tempi non liberi. Io mi auguro che non vi sia conformismo in tempi liberi, perché sarà, il non conformismo in tempi liberi, la certezza che questa che in Italia viviamo è autentica non millantata libertà. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

### Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva, ritengo che il seguente provvedimento possa essere deferito alla IX Commissione (Lavori pubblici) in sede legislativa, con il parere della I, della V e della VI Commissione:

« Riordinamento strutturale e revisione dei ruoli organici dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) » (*Approvato dal Senato*) (2491).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

I seguenti provvedimenti sono deferiti in sede referente:

*alla VI Commissione (Finanze e tesoro):*

VIDALI ed altri: « Istituzione della zona franca nel territorio di Trieste » (*Urgenza*) (116) (*Con parere della V e della XII Commissione*);

MAZZONI ed altri: « Vendita a trattativa privata al comune di Firenze del complesso immobiliare " Fortezza da Basso " da destinarsi a sede dell'Ente mostra internazionale dell'artigianato » (*Urgenza*) (2116) (*Con parere della II, della V, della VII, della IX e XII Commissione*);

*alla VII Commissione (Difesa):*

FORNALE ed altri: « Deroga temporanea alla tabella n. 1 annessa alla legge 12 novembre 1955, n. 1137, sull'avanzamento degli ufficiali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica » (2502) (*Con parere della V Commissione*);

*alla X Commissione (Trasporti):*

DURAND DE LA PENNE: « Ordinamento della professione di mediatore marittimo » (2480) (*Con parere della V e della XII Commissione*);

*alla XIV Commissione (Igiene e sanità):*

« Proroga della delega al Governo relativa a modificazioni e soppressioni di uffici, ed enti e istituzioni di servizi operanti nel campo dell'igiene e della sanità pubblica di cui all'articolo 7 della legge 13 marzo 1958, n. 296 » (*Approvato dal Senato*) (2512).

### Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

CUTTITTA, *Segretario*, legge:

*Interrogazioni a risposta orale.*

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro di grazia e giustizia, per conoscere se, in seguito ed in conseguenza delle dichiarazioni rese il 10 giugno 1948 dal colonnello delle truppe tedesche d'invasione Kappler nel dibattimento celebrato a suo carico davanti al tribunale militare di Roma, sia stato identificato dalla competente autorità giudiziaria e sottoposto a procedimento penale il professionista, il quale, per indicazione dello stesso Kappler, è responsabile della cattura e soppressione dell'avvocato Eramo, trucidato nella località La Storta il 7 giugno 1944 insieme al sindacalista Bruno Buozzi;

e per conoscere, in particolare, se dalla competente autorità, disposte le opportune ulteriori precisazioni ed indagini, sia stato iniziato procedimento penale a carico dell'avvocato delatore ed istigatore anche per la uccisione del compianto sindacalista Bruno Buozzi, in conseguenza delle dichiarazioni rese dal Kappler attualmente detenuto in Italia.

(3104)

« ORLANDI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della pubblica istruzione, per conoscere se, nonostante la straordinarietà del provvedimento invocato, di fronte alle reali necessità della categoria relativamente alle mansioni svolte, non creda opportuno disporre perché venga concessa *una tantum* ai bidelli della scuola media statale una indennità per il lavoro antigienico prestato.

(3105)

« MICHELINI ».

*Interrogazioni a risposta scritta.*

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri dei lavori pubblici e dell'interno, per conoscere se sono state predisposte opportune indagini, nei limiti delle rispettive competenze, circa l'accertamento delle cause o, quantomeno, delle concause che hanno determinato l'allagamento di numerose zone coltivate fiancheggianti il fiume Adda nella provincia di Sondrio, con particolare riguardo al tratto da Tresenda di Teglio ad Ardenno, cause o concause che dall'opinione pubblica sono indicate in alcune opere eseguite dalla società Falck, dalla società Vizzola e dalle ferrovie dello Stato.

« Una enorme quantità di sassi è precipitata a valle nella località di Crespinedo, Cor-

na e Piazzur del comune di Teglio; tali sassi sarebbero stati disseminati lungo la sponda sinistra del Belviso per ordine della società Falck. Nei pressi della città di Sondrio, località Cà Bianca, il bastione di copertura della condotta d'acqua non ha consentito il deflusso delle acque straripate, determinando l'invasione di numerose abitazioni, e così è avvenuto in località Forcola ed Ardenno in conseguenza degli ammassamenti di materiale di riporto. L'interrogante chiede ancora di conoscere se i ministri interrogati non ritengano di dover disporre una accurata indagine, per accertare se vi è stata responsabilità da parte delle società idroelettiche in conseguenza di eventuali manovre inopportune eseguite presso gli sbarramenti e presso le dighe.

« Chiede, infine, l'interrogante di conoscere quali iniziative sono state prese nei confronti di coloro che, direttamente o indirettamente, hanno provveduto alla costruzione di arginature dell'Adda o dei torrenti affluenti, ove i cedimenti e le falle hanno messo alla luce esecuzione di opere inadeguate, insufficienti e non a regola d'arte.

(14397)

« ZAPPA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il ministro dell'agricoltura e delle foreste, per sapere se sia a conoscenza che, come nelle altre precedenti consultazioni elettorali, la direzione dell'Opera valorizzazione Sila, al fine di rendere utili servizi al partito di maggioranza, anche questa volta ha autorizzato che alcuni funzionari siano considerati in missione.

« Gli interroganti chiedono di conoscere:

1°) i nomi dei funzionari considerati in missione durante il periodo elettorale con i relativi compiti loro affidati;

2°) quanto spenderà l'Opera valorizzazione Sila nel periodo dal 15 ottobre al 7 novembre 1960 per la voce relativa a " Missioni ";

3°) quali provvedimenti intenda adottare con urgenza per ovviare a tali inconvenienti, anche e soprattutto per tranquillizzare l'opinione pubblica, allarmata da sistemi simili, che offendono i più elementari principi di democrazia e di correttezza.

(14398)

« PRINCIPE, MANCINI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei trasporti, per conoscere se non ritiene sia giunto il momento per attuare la necessaria sistemazione delle stazioni ferro-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

viarie di Genova (stazione di Porta Principe e stazione di Brignole), tenuto conto che:

1°) tali stazioni sono praticamente in stato di abbandono e di assoluta insufficienza rispetto alle esigenze ed allo stesso decoro della città di Genova, anche perché i pochi e saltuari lavori fattivi sono stati di semplice rabberciamento postbellico;

2°) i progetti di rifacimento delle due stazioni, da anni allo studio, dovrebbero risultare già completi e definiti presso l'amministrazione delle ferrovie e la relativa spesa risulterebbe già prevista;

3°) in particolare, la stazione di Principe, se sistemata secondo i criteri e progetti già approvati dopo le ampie discussioni fatte in sede di stampa tecnica locale e della stessa amministrazione ferroviaria, darebbe alla città di Genova, con un costo relativamente modesto perché esente da necessari espropri, uno strumento veramente adeguato alle necessità del traffico mercantile e turistico, con indubbio vantaggio di portata nazionale.

« Ciò anche in rapporto alla imminente entrata in servizio della linea direttissima Milano-Genova per la nuova galleria di Granarolo.

« Da notare ancora che la invocata ed attesa sistemazione ferroviaria di " Principe " offrirebbe la possibilità di recuperare una vasta area in piena città, area capace di alleggerire la congestione attuale della viabilità fra la stazione di Principe, la stazione marittima e quella dell'aeroporto di prossima apertura;

4°) la stazione di Brignole potrebbe essere, con poca spesa, messa in condizione di migliore funzionalità rispetto alle gravi deficienze che attualmente presenta e che costituiscono per i viaggiatori grave disagio e legittimo motivo di malcontento;

5°) del progettato nuovo palazzo delle poste potrebbe essere meglio inquadrata e coordinata la imminente costruzione in un tutto organico con la sistemazione della stazione ferroviaria di Principe.

(14399)

« TROMBETTA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro delle poste e delle telecomunicazioni, per conoscere se non ritenga opportuno, in armonia a quanto avviene per la R.A.I., istituire l'abbonamento gratuito alla TV a favore dei grandi invalidi civili.

« L'interrogante fa presente che attualmente tale beneficio è concesso soltanto ad un limitatissimo numero di utenti grandi in-

validi, i quali fin dal 1950, anno in cui furono concesse le prime licenze gratuite, sono in attesa che tale concessione divenga via via generale, ciò ormai permettendo l'atteso e realizzato aumento degli abbonamenti alla R.A.I.-TV.

(14400)

« ROMUALDI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e il ministro dell'interno, per conoscere per quanto tempo ancora la disagiata categoria dei sordomuti dovrà attendere prima che si dia pratica attuazione al voto, espresso dal Senato della Repubblica, nel luglio 1960, per elevare da 750 a 2.500 milioni il contributo annuo a favore dell'Ente nazionale sordomuti;

se non intendano considerare con quell'urgenza che il caso esige la gravità del disagio morale e materiale in cui versa la categoria, i cui appartenenti, a tutt'oggi, fruiscono di un assegno mensile di cosiddetta assistenza di 2 mila lire, quando ormai dovrebbe essere elevato a lire 6.000;

se siano a conoscenza che tale stato di disagio morale e sociale la categoria espresse, attraverso una protesta legittima, in occasione della terza giornata internazionale del sordomuto.

(14401) « ANDÒ, MUSOTTO, GAUDIOSO, CASSO, MOGLIACCI ».

« I sottoscritti chiedono d'interrogare il ministro delle finanze, per sapere se non ritenga opportuno precisare l'orientamento del Governo in merito alla situazione delle saline di Lungro (Cosenza), con riferimento particolare alle notizie di una eventuale chiusura della miniera salifera. Le notizie suddette hanno determinato vivo allarme in tutto il comune e legittima inquietudine in tutti gli operai, essendo le saline la sola fonte di lavoro della grande maggioranza attiva della popolazione.

« In considerazione di quanto detto e soprattutto del fatto che per nessuna ragione avrebbe giustificazione un qualsiasi provvedimento limitativo dell'efficienza delle saline di Lungro, è necessario precisare l'orientamento del Governo.

(14402)

« MANCINI, PRINCIPE ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, per sapere se è a conoscenza delle richieste avanzate da più tempo da numerosi contadini residenti nella contrada Impricicosi in agro di Villapiana (Co-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

senza), tendente ad ottenere la inclusione della zona nell'acquedotto dell'Eiano.

« La richiesta trova il suo fondamento nel fatto che, per l'assoluta mancanza di acqua in tutta la contrada, i richiedenti sono costretti a disumane condizioni di vita.

(14403)

« MANCINI, PRINCIPE ».

PRESIDENTE. Le interrogazioni ora lette saranno iscritte all'ordine del giorno e svolte al loro turno, trasmettendosi ai ministri competenti quelle per le quali si chiede la risposta scritta.

**La seduta termina alle 21,35.**

*Ordine del giorno per le sedute di domani.*

*Alle ore 11 e 16:*

1. — *Svolgimento della proposta di legge:*

PITZALIS: Modifiche alla legge 23 dicembre 1956, n. 1417, per quanto concerne le carriere direttive del personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli dello Stato (2202).

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

Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961 (*Approvato dal Senato*) (2368-2368-bis) — *Relatore:* Alessandrini.

3. — *Discussione del disegno di legge:*

Norme per la classificazione e la vendita degli olii di oliva (*Approvato dal Senato*) (1899);

*e delle proposte di legge:*

NATTA ed altri: Classificazione e disciplina del commercio degli olii vegetali (111);

ROSSI PAOLO e BUCALOSSI: Tutela dell'olio di oliva naturale di produzione nazionale (210);

— *Relatore:* Germani.

4. — *Discussione del disegno di legge:*

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961 (*Approvato dal Senato*) (2311) — *Relatori:* Russo Spena e Mattarelli Gino, *per la maggioranza;* Iotti Leonilde, *di minoranza;*

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

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961 (*Approvato dal Senato*) (2211) — *Relatore:* Andreucci.

6. — *Votazione a scrutinio segreto del disegno di legge:*

Stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961 (*Approvato dal Senato*) (2260).

7. — *Discussione dei disegni di legge:*

Stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961 (*Approvato dal Senato*) (2242) — *Relatori:* Boidi, *per la maggioranza;* Adamoli e Ravagnan, *di minoranza;*

Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura (2025) — *Relatore:* Breganze.

8. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

MACRELLI: Riesame delle posizioni dei dipendenti dalle pubbliche amministrazioni che furono arbitrariamente dimessi o licenziati durante il regime fascista (*Urgenza*) (19) — *Relatore:* Canestrari.

9. — *Discussione delle proposte di legge:*

PENAZZATO ed altri: Istituzione di un congedo non retribuito a scopo culturale (237) — *Relatore:* Buttè;

CERRETI ALFONSO ed altri: Adeguamento della carriera dei provveditori agli studi a quella degli ispettori centrali (1054) — *Relatore:* Bertè.

10. — *Discussione dei disegni di legge:*

Modifiche all'ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (253) — *Relatore:* Lucifredi;

Nuova autorizzazione di spesa per la concessione di sussidi statali per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario (1222) — *Relatore:* Franzo.

11. — *Discussione delle proposte di legge:*

TOZZI CONDIVI: Modifica dell'articolo 8 del testo unico delle leggi per la composizione ed elezione dei Consigli comunali e del-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1960

l'articolo 7 della legge 8 marzo 1951, n. 122, per la elezione dei Consigli provinciali, concernenti la durata in carica dei Consigli stessi (52) — *Relatore*: Bisantis;

Senatore ZOLI: Istituzione della scuola nazionale professionale per massofisioterapisti ciechi nell'Istituto statale d'istruzione professionale per i ciechi annesso all'Istituto nazionale dei ciechi « Vittorio Emanuele II » di Firenze (*Approvata dalla VI Commissione permanente del Senato*) (1481) — *Relatore*: Di Luzio;

Senatore MENGHI: Modificazioni agli articoli 11 e 12 del decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 141, concernenti benefici tributari a favore di società cooperative (*Approvata dalla V Commissione permanente del Senato*) (311) — *Relatore*: Martinelli;

TROMBETTA e ALPINO: Valore della merce esportata ai fini del calcolo dell'imposta sull'entrata da restituire ai sensi della legge 31 luglio 1954, n. 570 (979) — *Relatore*: Vicentini.

12. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

IOZZELLI: Modifica alla legge 8 marzo 1951, n. 122, recante norme per la elezione dei Consigli provinciali (1274) — *Relatore*: Bisantis.

---

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI  
Dott. VITTORIO FALZONE

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI