SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

185ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1969

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente FANFANI,
indi del Vice Presidente GATTO

INDICE

COMMISSIONI PERMANENTI

Variazioni nella composizione . . . *Pag.* 10077

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 10031

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente 10031

Seguito della discussione:

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970 » **(815)**; « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1968 » **(816)**:

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 10050 e *passim*
BOSCO, *Ministro delle finanze* 10032
COLOMBO, *Ministro del tesoro* 10037, 10053, 10054
COMPAGNONI 10053, 10054, 10055
DI BENEDETTO 10072
FILETTI 10055
FINIZZI 10069
GAVA, *Ministro di grazia e giustizia* . . . 10075
LI VIGNI 10054
TOMASSINI 10062
ZUCCALÀ 10065

MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 10078, 10079

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

Presidenza del Presidente FANFANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 16,30*).

Si dia lettura del processo verbale.

T O R E L L I , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del giorno precedente.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E . Comunico che sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

ZUGNO, DE MARZI e SCARDACCIONE. — « Norme in materia di usi civici » (897);

FABIANI, PALAZZESCHI, PIVA, FUSI, ABBIATI GRECO CASOTTI Dolores, VIGNOLO e BRAMBILLA. — « Estensione a 15 anni del periodo di ammortamento dei mutui concessi alle aziende artigiane, commerciali e industriali dal decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1966, n. 1142 » (898);

PALAZZESCHI, FABIANI, PIVA, FUSI, ABBIATI GRECO CASOTTI Dolores, VIGNOLO e BRAMBILLA. — « Aumento del fondo di dotazione della Cassa per il credito alle imprese artigiane ed integrazione del fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 949 » (899);

CHIAROMONTE, ABENANTE, BERTOLI, FERMARIELLO, PAPA, LUGNANO e ROMANO. — « Provvedimenti per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate del Sannio e dell'Irpinia » (900).

Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente

P R E S I D E N T E . Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: « Contributo statale nelle spese di funzionamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero e facoltà di iscrizione del personale dipendente alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ai sensi dell'articolo 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379 » (669), già deferito a detta Commissione in sede referente.

Seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970 » (815); « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1968 » (816)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970 » e « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1968 ».

Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro delle finanze.

B O S C O , *Ministro delle finanze*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, tutti i senatori che sono intervenuti nel presente dibattito hanno confermato con i loro interventi che il bilancio di previsione non è soltanto una situazione contabile e patrimoniale dello Stato, ma è piuttosto e soprattutto il principale strumento della politica e della programmazione economica del Paese. Nel corso della discussione l'accento è stato posto soprattutto sulla spesa e sulle sue implicazioni in ordine allo sviluppo del reddito, della produttività, dell'occupazione e della stabilità monetaria. Ma anche la politica delle entrate ha formato oggetto di taluni importanti riferimenti da parte di molti oratori, che ringrazio, unitamente al relatore, senatore De Luca, perchè le loro osservazioni sia di critica che di apprezzamento rendono sempre più evidente la assoluta ed urgente necessità di una profonda riforma del sistema fiscale.

Occorre, infatti, eliminare la farraginosa congerie di imposizioni che si sono disorganicamente accavallate in oltre un secolo di vita unitaria; occorre riequilibrare le aliquote in rapporto all'attuale andamento del reddito nazionale; è necessario armonizzare l'ordinamento fiscale italiano con la legislazione degli altri Paesi comunitari, ma bisogna soprattutto adeguare il nostro ordinamento tributario ad un effettivo criterio di progressività e renderlo più manovrabile affinchè esso possa divenire reale ed efficace strumento della programmazione economica.

L'attività dello Stato sociale moderno non si esaurisce nel criterio dell'imputazione delle risorse, cioè nella meccanica ripartizione di queste ultime tra le tradizionali categorie di spesa dello Stato. Essa deve anche perseguire il fine della ridistribuzione delle risorse in una prospettiva di solidarietà e di giustizia sociale.

Alla realizzazione di questo fine sociale non può restare estranea la politica fiscale che deve parteciparvi non soltanto con la progressività dei tributi e con un maggiore equilibrio tra imposte dirette ed indirette, ma anche attraverso un sufficiente margine di elasticità del sistema per renderlo più aperto a politiche di intervento in particolari situazioni congiunturali o di squilibrio nella distribuzione categoriale e territoriale dei redditi.

A questo indirizzo si ispira appunto la riforma tributaria che il Governo ha presentato al Parlamento; la sua approvazione diviene perciò sempre più urgente anche in relazione ai riflessi sfavorevoli che l'attuale sistema comincia a manifestare nell'andamento del gettito delle entrate.

Nell'ultimo triennio queste hanno dimostrato una dinamica di accentuata accelerazione con un tasso medio di incremento annuo del 9,92 per cento; ma nei primi mesi del 1969 il gettito ammonta a 6.870 miliardi con un incremento del 6,9 per cento rispetto ai corrispondenti mesi del 1968.

Le previsioni delle entrate si sono puntualmente verificate ma fino ad ora non si è realizzato il *surplus* degli anni precedenti in quanto il tasso di incremento attuale non ha ancora raggiunto la media del precedente triennio.

Nel corrente anno si sono verificate forti perdite in tre cespiti di rilievo, quali l'imposta sull'energia elettrica, i dazi e i prelievi agricoli.

Il minor gettito del primo di questi cespiti è dovuto alla riduzione di aliquote disposta con il decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918; il minor gettito dei dazi è dovuto al minor provento sulle merci importate da Paesi comunitari, a seguito della caduta delle barriere doganali a partire dal 1° luglio 1968; il minor importo dei prelievi agricoli è causato dal livellamento dei prezzi dei prodotti agricoli comunitari a quelli dei Paesi terzi nonchè da una minore importazione degli stessi prodotti agricoli.

Devo rilevare però, in merito ai prelievi agricoli, che le cifre pubblicate finora non

comprendono 46 miliardi la cui riscossione è in corso di perfezionamento. Pertanto i prelievi agricoli a tutto il mese di settembre 1969 sono 148 miliardi e non 102 come risulta dai dati finora contabilizzati contro i 151 miliardi dello stesso periodo dell'anno scorso.

Con l'occasione desidero sottolineare che per venire incontro ai nostri operatori economici l'amministrazione finanziaria dal 1° gennaio 1970 ha centralizzato il servizio delle restituzioni per i prodotti ortofrutticoli, il che sarà un indubbio motivo di acceleramento delle procedure.

Una reale diminuzione si è avuta invece per quanto riguarda i proventi del lotto e delle lotterie che nel presente anno non supereranno i 175 miliardi rispetto all'eccezionale livello di 276 miliardi raggiunto nel 1968 per cause del tutto contingenti.

Le imposte sul patrimonio e sul reddito (come ha rilevato anche il senatore De Luca) sono invece aumentate con un ritmo che si mantiene costante anche nel 1969. In base ai risultati dei primi 9 mesi, si può fondatamente presumere che il gettito del 1969 raggiungerà i 2.750 miliardi, con un incremento di 241 miliardi rispetto al 1968.

Anche le tasse e le imposte indirette sugli affari dimostrano un costante incremento. Nel 1969 il gettito supererà i 3.300 miliardi rispetto ai 2.998 miliardi del 1968, con un tasso di incremento che supera il 10 per cento.

I monopoli presentano, invece, uno sviluppo modesto che si attesta su un tasso annuo di poco superiore al 5 per cento. Il gettito dell'anno in corso raggiungerà i 750 miliardi rispetto ai 720 del 1968.

La diversa dinamica espansiva dei vari gruppi di tributi ha modificato anche il loro assetto qualitativo.

Le imposte sul patrimonio e sul reddito, che nel 1965 rappresentavano il 29,9 per cento del totale delle entrate, dopo la minore incidenza degli anni intermedi, quest'anno sono risalite al 30,7 per cento.

È questo un fatto positivo che consolida l'indirizzo di incidere sulla ricchezza migliorando l'accertamento dei redditi e riducendo il campo delle evasioni.

Le tasse e le imposte indirette sugli affari rappresentavano nel 1965 il 35,5 per cento del totale; discesero al 34,4 per cento nel 1968 per risalire, quest'anno, al 36,2 per cento, il che conferma il buon andamento dell'IGE e di altri cespiti importanti.

Le imposte sulla produzione e sui consumi e i proventi delle dogane dal 24,4 per cento del 1965 sono discese quest'anno al 23,2 per cento.

Sussiste tuttavia la rilevante prevalenza del gettito derivante dalle imposizioni indirette che rappresentano circa il 70 per cento del gettito totale; persistono i difetti dell'elevatezza delle aliquote e della ridotta progressività del sistema e si accentua la fluttuazione in aumento o diminuzione che taluni tipi di imposte presentano in relazione ad eventi imprevedibili.

Tutto ciò dimostra in modo sempre più evidente la necessità della riforma tributaria per l'insufficienza che l'ordinamento fiscale vigente ha dimostrato per quanto riguarda un organico collegamento con lo sviluppo economico e con il programma quinquennale approvato dal Parlamento.

La riforma tributaria è pertanto un disegno di vasto respiro che si propone di agevolare il raggiungimento di alcuni obiettivi di fondo della società italiana, come lo sviluppo economico, la piena occupazione e la stabilità, ammodernando e affinando nel contempo gli strumenti dell'amministrazione finanziaria e realizzando, per la prima volta nella storia del nostro diritto tributario, una posizione di parità tra Stato e cittadini.

Così pure la concentrazione della globalità del prelievo tributario in sei tributi, l'unificazione delle molteplici potestà di imposizione esistenti, l'apertura a criteri già largamente sperimentati nella legislazione tributaria di altri Paesi europei, come l'imposta

sul valore aggiunto, sottrarranno il nostro sistema fiscale agli schemi tradizionali informati esclusivamente all'esigenza di realizzare un introito senza peraltro approfondirne gli effetti sulla situazione economica personale dei soggetti e generale della collettività.

Non è questa la sede per scendere alla analisi della riforma tributaria; mi limito a considerarne soltanto taluni aspetti che sono emersi nel corso del presente dibattito.

Per quanto riguarda i redditi da lavoro e quelli da lavoro subordinato, in modo particolare, il progetto di riforma non ha mancato di considerare il problema con la dovuta comprensione.

Infatti tali redditi non soltanto sono stati integralmente scorporati dal calcolo dei redditi agrari e di impresa ai fini dell'imposta locale sui redditi patrimoniali, ma sono ammessi altresì ad una più favorevole determinazione delle spese detraibili ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

I senatori Li Vigni e Garavelli hanno sostenuto che gli attuali abbattimenti di reddito per quanto concerne la ricchezza mobile e l'imposta complementare, nonchè le aliquote esenti per carichi di famiglia, sono assolutamente inadeguati.

Posso assicurare gli onorevoli colleghi che tale problema viene seguito con particolare attenzione da parte del Ministro che anche recentemente, in occasione della discussione di talune proposte di legge presentate da diversi gruppi di deputati all'altro ramo del Parlamento, non ha mancato di approfondire ulteriormente la delicata questione.

Invero, il Ministero delle finanze non può non condividere l'opportunità che si raggiunga la soluzione più favorevole possibile del problema. Peraltro le negative ripercussioni che un maggiore abbattimento alla base avrebbe oggi sul gettito tributario (il calcolo formulato sulle proposte di legge presentate all'altro ramo del Parlamento conduceva a ritenere che si sarebbe avuta una contrazione variabile a seconda del tipo di progetto da lire 400 miliardi a 1.000 miliardi) possono essere attenuate soltanto nel più ampio quadro della riforma tributaria, al fine di consentire in quella sede il contemperamento di una maggiore perequazione, pur nella salvaguardia del livello globale delle entrate dello Stato.

Per quanto riguarda la nuova imposta sul valore aggiunto, in ordine alla quale il progetto governativo esclude la coesistenza di una molteplicità di aliquote, è da rilevare che essa è integrata dalla istituzione della imposta comunale sui consumi la quale è articolata in modo tale da poter svolgere quella funzione anticongiunturale e di manovra politica ed economica che talora è necessario esercitare sui consumi.

Il senatore Garavelli ha chiesto taluni chiarimenti sulle recenti riunioni comunitarie per la proroga che l'Italia ha domandato per l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.

Come è noto, la Comunità economica europea, in data 11 aprile 1967, adottò una direttiva che, in base al principio dell'armonizzazione della legislazione fiscale, obbligava gli Stati membri ad introdurre l'IVA nella loro legislazione interna entro e non oltre il 1° gennaio 1970. Tale direttiva fu accettata senza alcuna riserva dal nostro Paese. Il Governo mantenne i suoi impegni comunitari presentando fin dal luglio 1967 il disegno di legge sulla riforma tributaria che comprende anche l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto.

I ben noti avvenimenti politici sopraggiunti, quali lo scioglimento delle Camere nel marzo 1968, le elezioni politiche del maggio e le crisi di Governo non hanno consentito la tempestiva approvazione della legge e la conseguente predisposizione delle misure strutturali ed organizzative da adottare prima dell'attuazione della riforma.

Come è noto, nel luglio di quest'anno è stato ripresentato al Parlamento il disegno di legge governativo sulla riforma tributaria, tenendo conto di tutte le osservazioni che nella precedente legislatura erano state formulate dalle Commissioni parlamentari sul precedente progetto, nonchè delle criti-

che ad esso rivolte dagli ambienti scientifici, economici e sindacali. Pertanto si rese necessario chiedere alla CEE una proroga di due anni per l'applicazione dell'IVA in Italia.

In risposta a tale richiesta il Governo italiano fu informato che la Commissione della Comunità economica europea intendeva proporre al Consiglio dei ministri di ridurre ad un solo anno la proroga richiesta dall'Italia e di condizionarla altresì ad una drastica riduzione, variabile tra il 10 ed il 30 per cento, dei rimborsi forfettari dell'IGE che il Ministero delle finanze concede alle esportazioni italiane in virtù di un accordo comunitario del 1961 che fu regolarmente convertito in legge dello Stato.

Non appena il Ministero degli esteri comunicò questa notizia al Ministero delle finanze, mi premurai di richiamare l'attenzione di tutti i Ministeri interessati sulla gravità delle misure proposte dalla Commissione della CEE che si sarebbero risolte in un serio pregiudizio sull'andamento delle nostre esportazioni. Dopo taluni incontri interministeriali, il Consiglio dei ministri mi affidò l'incarico di sostenere la tesi italiana secondo la quale il ritardo nell'applicazione dell'IVA è dovuto a motivi politicamente insindacabili per cui la proroga richiesta dall'Italia non può essere condizionata a riduzioni pregiudizievoli dei ristorni IGE, la cui congruità formò oggetto di esplicito riconoscimento in sede comunitaria.

Il 26 settembre scorso mi incontrai a Bruxelles con il commissario della CEE per i problemi finanziari, signor von der Groeben, per illustrargli dettagliatamente il punto di vista italiano.

L'Assemblea parlamentare di Strasburgo, nella sessione di ottobre, si occupò lungamente del problema e desidero esprimere un vivo ringraziamento ai parlamentari di tutti i Gruppi per l'appoggio dato alla tesi italiana. In quella sede si riuscì soltanto ad esprimere un parere favorevole alla proroga di 18 mesi anzichè di un anno, come proponeva la Commissione della CEE, ma non si riuscì ad ottenere un parere a noi favorevole sul punto riguardante l'inesistenza di connessione fra la proroga stessa e la riduzione dei ristorni dell'IGE all'esportazione.

Nella seduta del Consiglio dei ministri della CEE del 17 corrente a Lussemburgo sostenni fermamente la tesi della proroga pura e semplice per due anni riducibili, se possibile, di qualche mese; contestai, in pari tempo, la possibilità di condizionare la proroga stessa alle misure comminate a danno delle nostre esportazioni.

Nel corso della riunione, gli altri cinque Paesi proposero di abbassare la riduzione delle aliquote massime di restituzione dell'IGE dal 30 al 25 per cento e riduzioni minori per talune altre aliquote. Poichè dichiarai assolutamente inaccettabili tali condizioni, il Consiglio dei ministri rinviò ogni decisione alla prossima riunione, che avrà luogo a Bruxelles il 10 del prossimo novembre. Dopo la riunione di Lussemburgo mi intrattenni in cordiale colloquio con il presidente della Commissione della CEE, signor Rey, ed anche da successive notizie ho tratto l'impressione che si vada creando un clima di maggiore comprensione per le esigenze del nostro Paese che, in tutte le occasioni, ha dato e darà conferma della sua linea politica favorevole allo sviluppo dell'integrazione europea, pur senza venir meno agli obiettivi di espansione dell'economia italiana che sono peraltro pienamente compatibili con il trattato di Roma del 1957.

B E R T O L I . Onorevole Ministro, che cosa ci può dire circa l'applicazione dell'IVA al dettaglio?

B O S C O , *Ministro delle finanze*. L'abbiamo respinta, senatore Bertoli.

B E R T O L I . Ma in conclusione che cosa si è deciso?

B O S C O , *Ministro delle finanze*. Mi auguro sarà accettato il nostro punto di vista secondo cui non saremo tenuti ad estendere l'applicazione dell'IVA ai dettaglianti.

Queste considerazioni prudentemente ottimistiche sulla proroga dell'IVA e sulla sal-

vaguardia degli interessi economici italiani non mi esimono dal richiamare l'attenzione del Parlamento e del Paese sull'assoluta necessità di sostituire l'IGE con l'imposta sul valore aggiunto che ormai è stata introdotta in tutti gli altri cinque Paesi della Comunità.

D'altra parte l'IVA non può essere avulsa dal contesto sistematico della riforma tributaria, e quindi è necessario portare avanti la legge con la massima celerità possibile in modo da predisporre tempestivamente tutti gli strumenti di ordine organizzativo ed amministrativo occorrenti per l'attuazione del nuovo sistema tributario. È chiaro che il Governo da parte sua darà in sede parlamentare ogni possibile contributo per andare incontro ad eventuali richieste migliorative del disegno di legge.

Il senatore Trabucchi ha avanzato dubbi sulla congruità del termine del 1° gennaio 1972 previsto nel disegno di delega legislativa sottoposto all'esame della Camera dei deputati. Ritengo invece che il rispetto del termine sia possibile e, in ogni caso, esso è imposto da precise ed ormai inderogabili direttive che provengono dalla Comunità europea; e bisogna tener presente a tale riguardo che una nuova proroga non è neppure immaginabile.

È noto che i presupposti dell'applicazione dell'IVA sono la riorganizzazione preliminare degli uffici finanziari e la predisposizione di nuove notazioni contabili da parte degli operatori economici. E in questo senso conto di accelerare al massimo i tempi occorrenti per la preparazione del personale e per la riorganizzazione tecnica ed amministrativa degli uffici e di intensificare la propaganda nel Paese per la preparazione pratica e psicologica dei contribuenti al nuovo sistema tributario.

La sensibilità dimostrata dal Parlamento anche per altre leggi finanziarie, quali quelle che riguardano gli enti locali e le regioni a statuto ordinario, conferma la mia fiducia circa la reale possibilità di approvare e di attuare la riforma fiscale entro i termini previsti dal disegno di legge governativo. Esso si inserisce nella politica generale di una riforma delle strutture amministrative dello Stato tale da assicurare una partecipazione sempre più impegnata dei cittadini allo sviluppo della vita comunitaria. A tale scopo la nuova legge si ispira a criteri di semplificazione e di perequazione onde creare un nuovo rapporto di fiducia tra fisco e cittadini. E poichè è di moda parlare di credibilità, mi sia consentito di dare una dimostrazione, anche se modesta, della ferma volontà politica del Governo di andare incontro all'esigenza di eliminare, anche nel quadro della vigente legislazione, ogni distorsione nei sistemi di pagamento delle imposte, in modo da assicurare ai cittadini la maggiore possibile comodità contributiva.

La stampa ha già parlato degli studi in corso per stabilire nuove e più agevoli modalità di pagamento della tassa di circolazione; ma mi sembra più che giusto, dal momento che ne ho l'occasione, dare conto al Parlamento — nel corso stesso di questo dibattito — di quanto si sta per stabilire in materia. I contribuenti alla tassa di circolazione superano il numero di 10 milioni; le operazioni di pagamento nel corso dell'anno raggiungono mediamente l'imponente cifra di 20 milioni. È infatti noto che si può pagare a quadrimestri e in media si paga due volte all'anno; perciò dieci milioni di contribuenti danno luogo a venti milioni di operazioni. Con l'attuale numero e dislocazione degli sportelli dell'ACI (sono circa 600) occorre una media di quattro ore per ciascuna operazione di pagamento. In questo calcolo è compreso ovviamente il tempo necessario per la dislocazione dei contribuenti dalla loro residenza alla sede dell'ACI. Poichè le operazioni raggiungono il numero di venti milioni, risulterebbe da questo calcolo che mediamente i contribuenti perdono ogni anno 80 milioni di ore lavorative per il pagamento della tassa di circolazione.

Il ricorso alle agenzie probabilmente attenua i risultati di questo calcolo puramente indicativo, ma, ovviamente, si traduce in un aumento della imposta.

In tali condizioni ho ritenuto opportuno incrementare notevolmente gli sportelli per il pagamento della tassa, ricorrendo agli uffici postali che dispongono di una imponente

rete capillare che si diffonde in oltre 13 mila sedi. A questo servizio si aggiungeranno gli sportelli in atto disponibili dall'ACI, in modo che il cittadino possa liberamente scegliere tra gli uffici postali e quelli dell'ACI.

A quest'ultimo ente inoltre sarà affidato un importante compito in sede provinciale per assicurare il riscontro dell'esatto pagamento dell'imposta dovuta. Sarà trasmessa da parte delle poste una parte del modulo del pagamento in conto corrente alla sede provinciale dell'ACI per il riscontro.

Fin dal primo annuncio di questo indirizzo ministeriale, dichiarai che nessun danno ne sarebbe derivato per il personale dell'ACI, in quanto i servizi sia di riscossione che di riscontro affidati a tale ente avrebbero consentito di mantenere in servizio tutto il personale per utilizzarne l'esperienza anche nel nuovo sistema.

La trattativa con l'ACI è stata piuttosto laboriosa, ma sono lieto di annunciare al Senato che la nuova convenzione tra il Ministero e il detto ente è stata firmata proprio oggi e sarà sottoposta per la definitiva approvazione ai competenti organi di controllo.

Gli studi per la semplificazione del rapporto tributario proseguono anche in altri settori dell'amministrazione finanziaria e mi auguro che essi possano produrre uguali consensi da parte dei cittadini. Ciò comporta per l'amministrazione una severa e continua analisi di introspezione organizzativa, di autocritica e di adeguamento del rapporto con il contribuente ad un criterio di collaborazione.

Il Ministero delle finanze, per parte sua, sta compiendo ogni sforzo di comprensione nei riguardi dei contribuenti che se ne dimostrano meritevoli, ma nello stesso tempo deve dimostrare, come sta dimostrando, una maggiore severità per la tutela della pubblica finanza nei riguardi degli evasori e soprattutto di quelli che compiono l'atto più pregiudizievole all'economia nazionale, quale l'illecita esportazione di banconote.

Onorevoli colleghi, non entro nei dettagli delle tre leggi fondamentali che sono dinanzi al Parlamento, cioè la riforma tributaria, la finanza delle regioni a statuto ordinario e il miglioramento della situazione dei comuni e delle provincie con provvedimenti che non sono ancora l'attesa riforma della finanza locale, ma che ne costituiscono tuttavia un inizio significativo.

Desidero solo aggiungere che l'amministrazione finanziaria, anche con recenti provvedimenti di sostegno agli aumenti di capitale azionario per investimenti produttivi e di incentivazione del risparmio privato, mediante i fondi di investimento, ha inteso contribuire all'azione generale del Governo diretta a garantire la stabilità della moneta e la continuità dello sviluppo dell'economia italiana.

Riforma tributaria, riforma dello Stato, istituzione delle regioni, sono altrettanti strumenti di più intensa partecipazione democratica del cittadino alla vita sociale.

L'amministrazione finanziaria, per la parte che le compete, compirà ogni sforzo per adeguarsi alle esigenze della società moderna e per arricchire di contenuto reale il patrimonio di libertà dei cittadini.

Mi auguro che il Senato, che ha sempre dimostrato un particolare interesse ai problemi della finanza pubblica, vorrà sorreggere e assecondare l'attività del Ministero delle finanze, che è diretta ad apprestare al Paese i mezzi necessari al progresso equilibrato di tutto il popolo italiano. (*Vivi applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . Sospendo la seduta per qualche minuto.

(*La seduta, sospesa alle ore 17,05, è ripresa alle ore 17,10*).

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro del tesoro.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, vorrei innanzitutto sottolineare con compiacenza che la discussione sul bilancio si avvia quest'anno a conclusione rapidamente cosicchè forse, una delle prime volte, riu-

sciremo ad avere, se la Camera potrà compiere il suo *iter* entro il 31 dicembre, il bilancio approvato entro il termine previsto.

Vorrei ringraziare per questo il Presidente del Senato per l'impulso dato ai lavori, i Presidenti delle Commissioni e, in modo particolare, gli onorevoli relatori. Da tutte le relazioni ho potuto ricavare una messe di osservazioni ed una serie di dati che hanno costituito un'eccellente base, ricca di documentazioni e di riflessioni, per la discussione che qui si è svolta. Potrei ricordare gli onorevoli relatori uno ad uno per ringraziarli, ma, poichè sono ben identificabili, me ne dispenso; desidero solo esprimere quanto io sia loro grato per la fatica cui si sono sottoposti.

Noi abbiamo esaminato e stiamo esaminando non solo il preventivo del 1970, ma anche il consuntivo del 1968, cioè abbiamo finalmente realizzato l'obiettivo da tanti anni perseguito che era quello di poter insieme esaminare il preventivo e l'ultimo dei consuntivi pronti. Ringrazio il relatore del consuntivo, senatore Zugno, e ricordo che tale consuntivo è stato parificato dalla Corte dei conti che, come di consueto, ha presentato una relazione con una serie di osservazioni. Assicuro il Senato che il Governo sulla relazione della Corte dei conti porta la sua maggiore attenzione, ma aggiungo anche che, secondo l'impegno da me assunto l'anno scorso, presenterò al Presidente del Senato, con la preghiera di volerlo sottoporre poi all'esame della Commissione finanze e tesoro, un quaderno in cui sono contenute tutte le osservazioni che il Ministero del tesoro fa al contenuto della relazione della Corte dei conti, per modo che il Parlamento abbia la possibilità poi, nell'esaminare la detta relazione, di tenere anche conto delle osservazioni che vengono fatte dal Governo.

I punti fondamentali che sono stati sollevati dai relatori riguardano due temi: un tema specifico, che è quello del bilancio, e un tema più ampio, che è quello dell'andamento della nostra economia. Le discussioni relative al bilancio sono state molto approfondite, molto analitiche e quindi mi scuso se dovrò necessariamente addentrarmi in alcuni argomenti particolari. Ma credo che questo sia utile ai fini della comprensione del documento e soprattutto ai fini della comprensione delle reciproche posizioni su questi temi.

Alcuni senatori, e lo stesso relatore, senatore Fossa, hanno portato la loro attenzione sul problema della validità delle previsioni del nostro bilancio di competenza. È questo un argomento molto importante sia per quanto riguarda la parte dell'entrata, sia per quanto riguarda la parte della spesa ed è molto importante anche perchè viene riecheggiato in alcune note della Corte dei conti. Si tratta, tra l'altro, di un tema che, travalicando gli ambienti tecnici, è diventato oggetto di esame attento non solo da parte del Parlamento, ma anche da parte della stampa di informazione e della pubblica opinione che si sono fatte più attente sul tema dell'attendibilità e quindi della credibilità delle previsioni.

L'appunto maggiore che viene mosso è che occorrerebbe presentare una contabilità chiara, realistica, funzionale e verificabile, in armonia con la programmazione economica.

È stato lamentato, ad esempio, dal senatore Bosso che la discussione del bilancio ad ogni ricorrenza annuale riproduce gli stessi temi in una monotona ripetizione di argomenti che poi lascia indifferenti tutti e principalmente colui che deve essere il primo protagonista e cioè il Governo. Il senatore Bosso ha anzi aggiunto che il Governo sarebbe sordo anche ai rilievi della Corte dei conti.

Sull'argomento vorrei cercare di esprimere, con la maggiore precisione possibile, il mio pensiero. Ma prima vorrei permettermi di osservare che i rilievi non mi paiono del tutto giustificati, soprattutto se tengo conto delle esperienze che abbiamo fatto in comune in questi anni discutendo i bilanci. Io ho avuto la possibilità, l'onore e l'opportunità di essere al centro della discussione per parecchi anni e quindi per un certo numero di bilanci e mi pare che non siano del tutto giustificate queste osservazioni che vengono mosse al Governo. Mi pare infatti che il Governo si sia sempre sforzato di rispettare gli impegni assunti nei confronti del Parla-

mento e che non abbia mancato e non manchi di dar conto delle sue azioni e dei suoi propositi, preoccupandosi di fornire non solo i documenti contabili ma anche gli apprezzamenti di ordine politico sulle sue scelte che poi trovano la loro espressione in tali documenti. Nemmeno si può dire che non si tenga conto delle critiche: basti ricordare il fatto che i documenti presentati all'attenzione del Parlamento vengono di mano in mano migliorati e completati sulla scorta dei rilievi che vengono mossi dalle varie parti, certo nei limiti della normale dialettica tra le diverse parti ed avuto riguardo sia alla sostanza dei rilievi che alla loro natura. Vorrei inoltre ricordare al senatore Bosso che già da qualche anno è stata mia cura presentare lo stesso quaderno che ho presentato oggi, cioè un quaderno con cui il Governo precisa il suo pensiero in ordine alle osservazioni fatte dalla Corte dei conti.

È ovvio anzitutto che la non credibilità delle previsioni di bilancio non la si può far discendere dal fatto che in esso vengono puntualmente riportate tutte le statuizioni legislative. Si fa questo ragionamento: il bilancio riporta tutto quello che le leggi hanno sancito però ciò rende non credibile il bilancio in quanto in realtà, quando andiamo al consuntivo, si vede che la previsione non corrisponde a questo. Il bilancio per il 1970 esprime un suo volume di spesa in relazione alle decisioni che nei vari settori dell'azione statale, dal campo economico a quello sociale, dalla organizzazione delle funzioni pubbliche a quello della pubblica istruzione, sono state assunte dal Parlamento.

La logica del bilancio di competenza induce ad accogliere queste decisioni nei termini giuridici in cui sono state formulate dal Parlamento e ciò indipendentemente da quelle che saranno le effettive possibilità di realizzazione nel corso della gestione del bilancio.

Io non ho altra scelta: devo riportare nel bilancio le decisioni adottate dal Parlamento. Insomma il bilancio, quale documento giuridico, non può non tener conto delle decisioni adottate dal Parlamento. Quando si afferma allora che il bilancio non tiene conto di talune esigenze fondamentali, quali una maggiore incisività nel campo sociale o nel settore della casa o dell'occupazione, si dimentica che il bilancio non può che tener conto di quanto la legislazione in atto prevede, in aumento o in diminuzione dei vari interventi. C'è una osservazione però che deve essere fatta. Si dice: voi nel bilancio avete il fondo globale che rappresenta un accantonamento di somme che possono essere destinate al soddisfacimento di vari fini e che si possono tradurre successivamente in alcune leggi. Ma quando il Parlamento e il Governo con le loro decisioni hanno precostituito l'impiego delle risorse, poco margine resta in sede di formulazione del bilancio per il soddisfacimento di nuovi obiettivi.

Io dovrei supporre che quando Governo e Parlamento adottano delle decisioni attraverso le leggi, le adottino sulla base di un certo criterio di priorità. Debbo dire che tra le tante cose possibili abbiamo scelto quelle di più immediata urgenza. Però credo che tutti dobbiamo renderci conto e farci carico del fatto che non sempre noi, anche se cediamo ad impulsi generosi, riusciamo ad essere coerenti con la visione globale dei limiti e della qualità della spesa pubblica, perchè spesso si è indotti a legiferare sotto l'impulso di pressioni e di istanze che talora sono puramente settoriali. Accade invece che proprio in quei momenti il Ministro del tesoro sia considerato lo strenuo ripetitore di cose che magari vengono considerate trite, ovvie, impaccianti di fronte al risultato delle precedenti scelte che il Parlamento fa sue.

Ma a parte queste considerazioni, permane certamente un altro fondamentale aspetto del problema dal quale origina più o meno chiaramente un terzo ordine di rilievi: la dissociazione che in termini sempre più rilevanti si osserva tra le autorizzazioni preventive di spesa da una parte e le realizzazioni traducibili in termini di cassa dall'altra parte.

Con ciò si affronta un tema ancora più vasto (del resto molte volte ne abbiamo parlato). Fintanto che si resta nel sistema della competenza, il bilancio di previsione non potrà — è evidente — che registrare diritti ed obblighi determinando ogni anno l'accumulo sul conto residui delle quote che non hanno trovato realizzazione in termini di cassa.

Questa è una dissociazione le cui dimensioni si sono dilatate negli ultimi anni proprio in relazione al fatto che è andato crescendo il volume della spesa sia come spesa annuale, sia anche come programmi pluriennali.

A tale riguardo, con una considerazione soltanto formale del problema, è stato affermato che la struttura del bilancio deve avere di mira l'abbandono del bilancio di competenza e l'adozione del bilancio di cassa (l'argomento non è nuovo). Secondo alcuni l'adozione del bilancio di cassa dovrebbe riguardare esclusivamente le spese di investimento, cioè in conto capitale. Ciò sia nell'intento di avere la possibilità di una valutazione concreta dell'impegno finanziario dello Stato, sia principalmente perchè il bilancio di competenza non risponde più a criteri di funzionalità e di verificabilità dei risultati.

Il tema è particolarmente impegnativo e si inquadra ovviamente in quello più vasto della riforma della contabilità dello Stato a cui accennerò più avanti. Penso che su di esso in altra sede dovremo intrattenerci più a lungo e in modo specifico. Abbiamo varie occasioni in quanto c'è un'indagine conoscitiva sulla spesa pubblica che sta compiendo la Commissione di bilancio della Camera dei deputati e vi sono poi degli studi pregevoli che sono stati fatti anche qui nella sede del Senato, sia pure con una Commissione mista, cioè la Commissione per l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 81 presieduta prima dal compianto senatore Pastore e poi dal senatore Medici.

Credo però opportuno in questa sede dire che la questione, nel modo in cui viene posta, non copre l'intera problematica in quanto lascia trasparire che, mentre si fa debito al bilancio di competenza di tutta una serie di inconvenienti, per altro verso si ritiene che il bilancio di cassa dia per risolti tutta una serie di problemi e principalmente quello del divario tra previsioni e realizzazioni e quindi il problema dei residui.

Sulla questione del divario tra previsioni e realizzazioni si è soffermata insistentemente anche la Corte dei conti. Il senatore Zugno nella sua relazione al rendiconto generale tratta dell'argomento e riporta la tabella che figura nel documento della Corte dei conti. Come il senatore Zugno ha posto in rilievo, la tabella consente di stabilire che si riscontra una progressiva tendenza all'accostamento tra previsioni e pagamenti, tanto che la stessa Corte dei conti riconosce che « in generale può dirsi che le proporzioni tra i due ordini di grandezza — competenza e tesoreria — risultino sufficientemente omogenee nell'ambito di ogni esercizio e nell'evoluzione da un esercizio all'altro ». Quanto poi al convincimento che il bilancio di cassa ci darebbe la risoluzione del problema dei residui, vorrei ricordare che, come l'esperienza ha dimostrato in altri Paesi, non può aversi un puro bilancio di cassa, come non si può avere in effetti e non si ha un puro bilancio di competenza.

D'altra parte il fenomeno nella sua sostanza rimarrebbe, ma non verrebbe messo in evidenza dalle scritture contabili e dal bilancio.

Vorrei ricordare che i due sistemi sono stati sperimentati nei nostri ordinamenti e che alla fine la scelta è caduta sul bilancio di competenza, dato che solo questo ultimo tipo consente di valutare appieno il complesso dei diritti e degli obblighi che incombono alla finanza pubblica, laddove il bilancio di cassa di quegli obblighi e di quei diritti non farebbe alcuna menzione.

Allora, fatto il bilancio di cassa, verrebbe chiesto collateralmente il bilancio di competenza per poter vedere quello che si è tradotto in termini di cassa da quale fonte giuridica discende, cioè quali sono gli obblighi e quali i diritti dai quali deriva ciò che si è tramutato poi in spesa effettiva.

C'è ancora un aspetto della significatività delle funzioni, sul quale si è soffermato in particolare il senatore Bosso: la mancata classificazione delle varie voci funzionali ed economiche delle somme accantonate in bilancio sui fondi speciali.

Gli elementi di conoscenza di cui attualmente si dispone consentono di ovviare a tale inconveniente, formulando un quadro completo di tutte le spese, comprese quelle che verranno acquisite in bilancio nel corso dell'esercizio di mano in mano che si provvederà all'emissione dei mutui con i cui proventi vengono finanziati alcuni programmi. I risultati di tali analisi possono rilevarsi in

alcune tabelle che consegno agli stenografi e che non leggo qui per non impegnare molto il Senato (1).

Infine, sempre in materia di struttura del bilancio, è stato rilevato che questa non risponde alle esigenze di conoscenza e di controllo da parte del Parlamento.

Mi permetto a questo riguardo di ricordare che la struttura del bilancio, che noi presentiamo adesso al Parlamento, è voluta dalla legge del 1964, in cui è stata introdotta la classificazione economica e funzionale delle spese. L'innovazione fu il frutto di un lungo dibattito, di lunghe discussioni, e si ritenne allora che questa classificazione dovesse e potesse servire a dare un'effettiva risposta a questa legittima esigenza del Parlamento.

Aggiungo che in sede di applicazione pratica poi non sono mancati miglioramenti rispetto ai primi bilanci, appunto tenendo conto dei suggerimenti che sono stati fatti in sede parlamentare. Sulla base dell'esperienza fatta, quindi, e degli studi in corso sia in sede ministeriale, sia in sede parlamentare, sia in sede scientifica si potrà o si dovrà anche porre mano ad ulteriori miglioramenti del documento fondamentale e dei documenti che lo accompagnano. Insisto però nel dire che nel compilare il progetto in base alla legislazione attuale noi non abbiamo altra strada che quella di rispettare le norme che il Parlamento ci ha dato.

In tema di attendibilità del bilancio il senatore Nencioni si è soffermato sulle cifre

(1) Il Ministro del tesoro ha successivamente trasmesso le seguenti tabelle.

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE FINALI
(esclusi i rimborsi di prestiti)

	Miliardi di lire	%
Amministrazione generale	647	4,8
Difesa nazionale	1.304	9,6
Giustizia	178	1,3
Sicurezza pubblica	519	3,8
Relazioni internazionali	98	0,8
Istruzione e cultura	2.690	19,9
Azione ed interventi nel campo delle abitazioni	170	1,2
Azione ed interventi nel campo sociale	2.194	16,2
Trasporti e comunicazioni	931	6,9
Azione ed interventi nel campo economico	2.212	16,3
Oneri non ripartibili	2.596	19,2
Totale	13.539	100,0

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DELLE SPESE FINALI
(esclusi i rimborsi di prestiti)

Spese di personale in attività di servizio ed in quiescenza	3.896	28,8
Acquisto di beni e servizi	1.202	8,9
Ammortamenti	16	0,1
Trasferimenti	4.226	31,2
Interessi	653	4,8
Poste correttive e compensative delle entrate	634	4,7
Somme non attribuibili	80	0,6
Totale spese correnti	10.707	79,1
Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato	510	3,8
Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato	14	0,1
Trasferimenti	1.909	14,1
Partecipazioni azionarie e conferimenti	207	1,5
Concessioni di crediti e anticipazioni per finalità produttive	109	0,8
Concessioni di crediti e anticipazioni per finalità non produttive	83	0,6
Totale spese in conto capitale	2.832	20,9
Totale spese correnti e in conto capitale	13.539	100,0

delle previsioni 1969-70, commentandole secondo un suo punto di vista che può riassumersi nella considerazione che esse dimostrano la realtà estetica del bilancio, ma non quella sociale. Il senatore Nencioni dà prova di essere — come del resto ha sempre fatto — un attento lettore della stampa tecnica, dato che diverse sue considerazioni riecheggiano anche argomentazioni che sono state largamente dibattute sulla stampa tecnica...

B E R T O L I . È un'accusa di plagio. (*Ilarità*).

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Sono argomenti vivi nel dibattito del Paese ed è una fortuna che, oltre al Parlamento, ci sia la stampa che si occupa di questi temi e che aiuta anche noi parlamentari ad approfondire questi argomenti. Guai sarebbero se questo non avvenisse...

N E N C I O N I . Se non fosse così, ci sarebbe il silenzio...

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Al senatore Nencioni mi permetto di far rilevare che diversi dei suoi quesiti e delle sue argomentazioni trovano ampia risposta nei documenti che accompagnano ed illustrano il bilancio di previsione.

Così, quando il senatore Nencioni rileva che non sarebbero stati comunicati gli importi relativi ai rimborsi di crediti ed alle concessioni di anticipazioni in conto capitale, mi pare che non abbia sottolineato il fatto che la nota preliminare al quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione evidenzia partitamente quelle cifre, come è facile riscontrare a pagina 19 dello stampato parlamentare, là dove viene riportata la classificazione funzionale delle spese, ed a pagina 51, dove sono riassunte le cifre del titolo III del bilancio dell'entrata divise per categorie.

Il senatore Nencioni ripropone poi una tesi sulla quale particolarmente si insiste anche al di là e al di fuori del Parlamento, e cioè che una corretta interpretazione dei dati di bilancio impone il depuramento dalle entrate e dalle spese delle voci relative rispettivamente alle accensioni e ai rimborsi di prestiti. Ciò perchè solo così operando — dice il senatore Nencioni — si avrebbe modo di valutare l'incidenza effettiva del bilancio e quindi di stabilire l'esatta correlazione tra entrate e spese che nel vecchio schema di bilancio veniva indicata come parte effettiva.

Vorrei anzitutto far notare di nuovo che la rappresentazione del bilancio non può che seguire le norme della legge del 1964 e pertanto le elaborazioni del tipo di quella richiesta dal senatore Nencioni possono solo essere fornite come una documentazione allegata ai documenti ufficiali, senza peraltro assumere rilevanza giuridica nè toccare la struttura di quei documenti.

Sta di fatto però che anche operando nel senso indicato, non può pervenirsi al giudizio negativo espresso nei confronti del bilancio in discussione in quanto il disavanzo che viene posto in luce costituisce pur sempre, non già il reale ed effettivo ricorso all'indebitamento, ma, si può dire, il limite entro il quale resta contenuta la possibilità di indebitamento.

Mi corre l'obbligo di soggiungere che di ciò viene tenuto conto al momento della formazione del bilancio per valutare la coerenza di quel risultato nel quadro dei flussi finanziari e quindi la compatibilità di esso nel particolare momento economico, tenendo conto di tutte le esigenze di finanziamento, sia del settore pubblico, sia del settore privato.

Per quanto riguarda i rapporti fra il bilancio ed il programma quinquennale di sviluppo economico, occorre tener presente che non potrà mai esservi una perfetta coincidenza tra i dati di bilancio ed il bilancio economico nazionale per la sostanziale diversità dei fenomeni che costituiscono l'oggetto dei due documenti, in quanto il primo si fonda sui movimenti finanziari e il secondo sui movimenti economici.

Accade così, tra l'altro, che il bilancio dello Stato non recepisce quelle transazioni economiche, sia pure rilevanti ai fini della contabilità economica nazionale, quando esse non si traducono in effettive operazioni monetarie e, viceversa, per il principio della integralità del bilancio, il bilancio dello Stato racchiude talune poste di nessun rilievo in sede di bilancio economico nazionale.

Da ciò, e sempre sotto l'aspetto formale, deriva l'esigenza, sulla quale stiamo riflettendo, della elaborazione di un apposito quadro di raccordo il quale serva a dare conto dei fenomeni anzidetti, ma che nello stesso tempo non privi di contenuto e di significatività il criterio su cui si basa la classificazione economica delle spese dello Stato.

Dal punto di vista sostanziale, invece — e questo è più importante — è chiara l'esigenza di un raccordo tra bilancio dello Stato e programmazione economica, sia sotto l'aspetto dell'importanza della spesa pubblica ai fini dello stesso sviluppo economico, e quindi del conseguimento degli obiettivi del programma, sia per il puntuale adeguamento della spesa pubblica nelle sue varie componenti agli obiettivi specifici del programma di sviluppo economico nella sua attuazione in ciascun esercizio finanziario.

A tale raccordo si è cercato di provvedere sottoponendo il documento del bilancio al Comitato per la programmazione prima che al Consiglio dei ministri; del resto questa norma è contenuta in quelle relative alle procedure per la programmazione.

Talune proposte sono state avanzate allo scopo di rendere più efficace l'intervento del CIPE e su di esse abbiamo portato la nostra attenzione. Ricordo fra queste l'idea di un bilancio (che dovrebbe essere necessariamente di cassa) riguardante il periodo di ciascun programma economico quinquennale; nell'ambito di tale bilancio quinquennale verrebbero inseriti i singoli bilanci di previsione relativi agli esercizi finanziari annuali.

Un altro rilievo mosso dal Senato riguarda l'asserita discordanza tra previsioni iniziali delle entrate e risultati finali della gestione. Questo rilievo si riferisce tanto al rendiconto quanto al bilancio di previsione e si ricollega, almeno in parte, ad una ricorrente osservazione che viene fatta dalla Corte dei conti in questa materia.

Sull'argomento ho avuto occasione di intrattenermi a lungo, all'inizio di quest'anno, alla Camera dei deputati, in sede di discussione del bilancio del 1969 e mi sono sforzato di dimostrare — probabilmente senza riuscirvi — come la critica fosse, a dir poco, esagerata, in quanto basata su accostamenti di cifre non pienamente rispettosi di tutti i fattori che determinano gli scostamenti lamentati.

Non voglio qui ripetere quanto ebbi a dire, ma non posso non ricordare che l'argomento forma oggetto di ampio esame nella pregevole relazione del senatore Zugno sul rendiconto del 1968. In questa relazione il senatore Zugno ha illustrato il problema sottolineando che, all'esame dei fatti, « è indubbio che il rilievo, con tutto il rispetto della Corte dei conti, va ricondotto nei suoi giusti limiti », per concludere che « la variabilità nel tempo dimostra quindi che la previsione non è determinata tanto da errori di stima, quanto da fattori imprevedibili che indubbiamente esercitano un notevole peso ».

È opportuno ricordare a questo riguardo che, a parte la circostanza che nel nostro sistema e secondo l'attuale legislazione le previsioni vengono fatte con un notevole anticipo sul periodo al quale l'esercizio si riferisce e in particolare con la data in cui l'esercizio si chiude, l'esperienza dimostra che, a prescindere ovviamente dai fenomeni di inasprimento e di alleggerimento fiscale, la lievitazione effettiva delle entrate rispetto alle previsioni si mantiene normalmente nell'ordine del 4 per cento.

Ricordo a questo punto che fino a qualche anno fa le previsioni di entrata venivano fatte in modo empirico, sulla base di quello che siamo abituati a chiamare l'incremento naturale dell'entrata.

Da qualche anno a questa parte stiamo procedendo con il criterio, che è stato ampiamente discusso, macroeconomico — ed ho avuto occasione di rilevarlo questa mattina in occasione di una interruzione — costituito dalla valutazione di una previsione di incremento del reddito in termini reali e monetari e con l'applicazione di un coefficiente di elasticità delle entrate rispetto al reddito.

Ci proponiamo di procedere, se possibile, in maniera più raffinata non appena gli studi in corso ci consentiranno di procedere alla costruzione di un idoneo modello econometrico, ma, qualunque sistema di previsione si adotti, è sempre chiaro che quello che noi possiamo ottenere è un quadro operativo di riferimento, nel quale collocare le previsioni di bilancio e in particolare le previ-

sioni dell'entrata. Il quadro di riferimento è costituito da quei dati macroeconomici che vengono già considerati nelle varie sedi nazionali e internazionali che ho sopra ricordato. Per quanto imperfetti, questi sono gli strumenti dei quali noi disponiamo e che possiamo usare.

Con riferimento poi al bilancio di previsione in esame, ricordo che il senatore Bertoli ha anche riferito il suo intervento al tema dell'attendibilità delle previsioni dell'entrata, lamentando fra l'altro che alcuni chiarimenti, che dovevano essere forniti dal Governo al relatore, senatore De Luca, non hanno poi trovato spazio nella relazione al bilancio dell'entrata, forse perchè questi chiarimenti da fornire da parte del Governo sarebbero stati insufficienti.

Ho, come sempre, considerato attentamente le osservazioni fatte dal senatore Bertoli, anche perchè le sue argomentazioni sono sempre molto analitiche sotto il profilo tecnico, ma non mancano mai di avere un preciso e chiaro riferimento di ordine politico. Mi sembra cioè che il senatore Bertoli voglia correlare la valutazione negativa che egli fa dell'andamento delle entrate tributarie con l'intensificazione del fenomeno dell'evasione, specie in riferimento all'esportazione di capitali. Dedicherò poi alla fine ...

B E R T O L I . Questo è un quesito che ponevo e che non ho risolto.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Difatti anch'io l'ho proposto in forma dubitativa perchè non voglio essere così *tranchant* nelle mie affermazioni.

Ciò mi induce a considerare le argomentazioni più significative del senatore Bertoli, anche se quanto mi accingo ad esporre ha già trovato inserimento nell'ampia ed apprezzata relazione svolta dal senatore De Luca.

Si dice, in buona sostanza, che l'ipotizzato incremento delle entrate tributarie, valutate nella misura del 12,9 per cento per il 1970 rispetto al 1969, difficilmente potrà essere conseguito, perchè l'andamento degli accertamenti tributari osservati nei primi otto mesi di quest'ultimo esercizio non si manifesta in misura soddisfacente.

Si richiamano a questo proposito i dati forniti dalla rivista « Tributi », certamente autorevole, ma che non mi risulta abbia veste ufficiale, dai quali si rileverebbe che nei primi otto mesi dell'anno le entrate destagionalizzate sarebbero state accertate in 6.121 miliardi rispetto ai 6.114 della previsione iniziale, con un incremento del gettito accertato rispetto a quello previsto di appena lo 0,1 per cento.

Si richiama inoltre quanto esposto nella relazione alle entrate circa gli scostamenti tra previsioni ed accertamenti riferiti allo stesso anno che avrebbero dato luogo al seguente andamento: 1965 + 3,1 per cento, 1966 + 4,2 per cento, 1967 + 6,8 per cento, 1968 + 4,6 per cento, primi otto mesi del 1969 nessun aumento.

Orbene, mi sia consentita una breve digressione. Proprio in occasione della discussione del bilancio di previsione dell'entrata per il 1969, il senatore Bertoli — mi scuso ma questo fa parte della dialettica parlamentare — rimproverava il Governo di avere deliberatamente compresso le previsioni di quell'anno per riservarsi una massa di manovra da utilizzare in altro momento, sottraendola magari alla valutazione del Parlamento. Per scongiurare l'azione del Governo e rendere aderenti le previsioni alla realtà economica nel Paese, egli proponeva allora un emendamento per aumentare di ben 500 miliardi le previsioni di entrata.

Ora il senatore Bertoli sostiene che la gestione 1969 non va bene (colpa dell'evasione) e che non crede nelle previsioni del 1970.

Torniamo dal 1969 appunto al 1970 e dirò subito che i dati destagionalizzati riportati nella rivista « Tributi » consentono di verificare l'esattezza dell'insieme delle previsioni formulate al momento dell'impostazione del bilancio 1969. Se si tiene poi conto delle rettifiche contabili che si verificano a fine esercizio, può ragionevolmente affermarsi che gli accertamenti provvisori mensili, come quelli in esame, si attesteranno su posizioni superiori alla stessa previsione rettificata del 1969.

Credo che il Ministro delle finanze voglia avallare questa mia affermazione.

B O S C O , *Ministro delle finanze*. Ho esposto prima i dati dell'entrata.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Quindi queste previsioni coincidono. Mi permetto anche di aggiungere che l'azione di affinamento, che di anno in anno viene perseguita, per la formulazione delle previsioni, specialmente delle entrate tributarie, tende a realizzare un progressivo ravvicinamento e livellamento tra previsione ed accertamento di consuntivo, talchè lo scarto che potrà rilevarsi a fine gestione non potrà che assumere valori sempre più modesti.

Le considerazioni che quindi ella pone, senatore Bertoli, concernenti gli scostamenti segnalati dal relatore, mi sembra possano già trovare la loro giustificazione in quanto ho dianzi esposto.

Credo però sia necessario anche chiarire che gli indici percentuali risultanti nella relazione si riferiscono ad un anno, mentre, secondo l'ipotesi esposta, un corretto raffronto andrebbe rapportato ai primi otto mesi di ciascun esercizio. A questo proposito preciso che, secondo la ricordata rivista, gli indici di scostamento rilevati nei primi otto mesi sono stati i seguenti: 1966, più 3,7; 1967, più 3,8; 1968, più 2,7. Inoltre tali scarti variano di rilevanza a seconda degli adeguamenti fiscali che possono essere stati autorizzati dopo la presentazione del bilancio considerato e sono ancora influenti su detti scarti i fenomeni anomali emersi in un esercizio piuttosto che in un altro.

Il senatore De Luca ha puntualizzato questo aspetto ricordando in particolare l'atipicità degli accertamenti osservati, fra l'altro, nell'andamento dei proventi del lotto e dei prelievi agricoli: invero, se i dati citati nella ricordata rivista vengono omogeneizzati scorporandoli sia degli adeguamenti fiscali che dei fenomeni atipici, diversi si manifestano gli scostamenti. Debbo anche ricordare che la gestione dell'anno in corso venne influenzata dai minori proventi derivanti dall'appiattimento di aliquota per l'energia elettrica e dalla concessione del cosiddetto credito di imposta, complessivamente previsti in 68 miliardi, e che, in relazione a tale flessione, è stato inserito nel bilancio, nel fondo globale, un apposito accantonamento.

Correggendo gli accertamenti a tutto agosto della corrispondente aliquota di tali imposte, miliardi 45, si perviene ad un accertamento di 6.166 miliardi (6.121 + 45), il che determina uno scostamento degli accertamenti rispetto alla previsione non dello 0,1 per cento, bensì di circa l'1 per cento.

Credo proprio, anche per le ricordate ricerche rivolte all'adozione di metodi sempre più affinati per impostare la previsione delle entrate, che quella del 1969 possa risultare pienamente adeguata alla realtà degli accertamenti.

È ovvio che anche l'andamento progressivamente decrescente dello scarto fra previsioni ed accertamenti, osservato dal senatore Bertoli per le imposte patrimoniali, è in relazione a detta impostazione del bilancio dell'entrata.

A questo punto io ho soffermato la mia attenzione in modo particolare su di una osservazione del senatore De Luca e di altri senatori che sono intervenuti sul dibattito, cioè sul problema dei « capitoli per memoria », ma, poichè non vorrei sottrarre molto tempo al Senato per spiegare l'esigenza di alcuni « capitoli per memoria » e poichè alcuni di questi non possono trovare il loro adeguato riempimento al momento della formulazione del bilancio, io, col permesso del Presidente, vorrei trascurare questa parte, dandola per letta, e pregando di volerla trascrivere nel testo del mio discorso (1). (*Commenti del senatore Bertoli*). Tralascio la lettura di quella parte del mio intervento non perchè sia stanco, ma per riguardo verso il Senato. Sono pronto però, se volete, a discutere dell'argomento.

Ho già sottolineato, trattando della validità delle previsioni di competenza, che lo scarto fra situazioni giuridiche e realizzazioni effettive trova rispondenza nel fenomeno dei residui passivi.

Sull'argomento, il libro bianco, predisposto dalla Commissione per l'esame dei rapporti fra spesa pubblica, risparmio pubblico, mercato monetario e finanziario, fornisce un'ampia disamina di questo fenomeno sotto il triplice profilo delle cause di formazione, dei termini, delle cause di perma-

(1) Vedi pag. 10052.

nenza in bilancio e del peso effettivo di questi residui.

Non starò pertanto a riprendere le argomentazioni così approfonditamente ed analiticamente trattate: mi limiterò a portare avanti nei suoi tratti di insieme più significativi il discorso sui residui, quali risultano dal conto consuntivo per l'esercizio 1968, poichè il libro bianco arriva fino al 1967.

Osservo incidentalmente che l'analisi al 31 dicembre 1968 è l'unica che attualmente è possibile fare, considerato che un discorso sui residui ha senso unicamente se riferito al termine dell'esercizio finanziario. Ora, al termine del 1968, i residui passivi sono risultati pari a 5.821 miliardi, con un aumento del 12,6 per cento rispetto alla consistenza di 5.168 miliardi rilevata al 31 dicembre 1967. Poichè nel frattempo la spesa di competenza è aumentata del 14,8 per cento, il peso relativo dei residui passivi sugli impegni si è contratto dal 50,1 per cento al 49,2 per cento. Dell'importo di 5.821 miliardi, 2.888 si riferiscono a residui provenienti dagli esercizi 1967 e precedenti e 2.933 a residui di nuova formazione.

Sotto quest'ultimo aspetto la gestione del 1968 ha segnato un progresso nei confronti del 1967: in quell'anno il 27,6 per cento della spesa impegnata non si perfezionò in termini di cassa; nel 1968 le spese impegnate e non pagate sono scese al 24,8 per cento del totale. E il miglioramento — fatto questo sintomatico — interessa essenzialmente i residui di stanziamento, quei residui cioè nei confronti dei quali l'amministrazione non ha ancora avviato, neanche sotto il profilo giuridico, il processo di esecuzione delle spese. Il loro peso relativo è sceso dal 40,1 per cento del 1967 al 36,8 per cento nel 1968.

L'impulso all'azione di accelerazione di queste particolari spese è testimoniato dalle più recenti rilevazioni sullo stato di attuazione dei principali piani di sviluppo. Al 31 agosto 1969, per i piani in gestione diretta dello Stato, risultavano assunti impegni effettivi per 415 miliardi, pari al 26,9 per cento delle disponibilità esistenti all'inizio dell'esercizio sul conto della competenza e sul conto dei residui. Alla stessa data del 1968 questa percentuale era del 18,2 per cento. Quest'anno siamo al 26,9 per cento rispetto al 18,2 per cento del 1968, quindi c'è un certo ritmo di accelerazione.

L'accelerazione ha interessato la più gran parte dei piani e in particolare — questa volta devo dire cose positive su questa legge — quello dell'edilizia scolastica ed universitaria (106 miliardi di impegni effettivi su 690 di disponibilità); il piano di sistemazione dei fiumi e torrenti (46 miliardi su 83); il secondo piano di sviluppo agricolo (135 miliardi su 379).

Desidero comunque ricordare che proprio ieri il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto-legge per accelerare la spesa proprio per quanto riguarda l'edilizia scolastica, sia per le scuole primarie e secondarie, sia per l'edilizia universitaria. Il discorso sui residui porta naturalmente al discorso sui rimedi, il primo dei quali, come è stato più volte segnalato, consiste nella riforma della legge sulla contabilità dello Stato. Ho letto quest'anno con molto interesse e compiacimento che la Corte dei conti nella sua relazione al rendiconto del 1968 non ha mancato di affermare essa stessa tale esigenza.

Tale affermazione della Corte dei conti, tanto più viene incontro ai nostri desideri in quanto deve ritenersi che essa sia stata adeguatamente ponderata dalla magistratura contabile, non solo per la serietà che ne costituisce la più alta caratteristica, ma soprattutto per il fatto che un alto magistrato della stessa Corte dei conti, presidente di sezione, presiede per mia delega una apposita commissione istituita presso la Ragioneria generale dello Stato, la quale da tempo sta generosamente dedicando i suoi sforzi all'approntamento di una nuova legge di contabilità, secondo alcune direttive date dal Senato e dalla Camera dei deputati in occasione di altre discussioni.

Io debbo trarre da ciò l'auspicio che questo voglia significare anche un acceleramento di questi lavori. Mi sia consentito quindi non anticipare le indicazioni che potranno essere contenute nelle norme di questa legge. Alcune però sono contenute nel libro bianco dei residui, come alcuni strumenti di accelerazione della spesa. Ricordo per esempio le cosiddette agenzie o il ricorso alle imprese pubbliche o a partecipazione statale.

È stato avvertito anche che per accrescere la velocità della spesa pubblica e diminuire i residui bisogna prendere in esame tutto il complesso problema della maggiore efficienza e produttività dell'amministrazione statale.

Si è cominciato ad agire su questa strada. Io non vorrei essere un illuso, ma ho l'impressione che la legge delega per gli statali, soprattutto in alcune modifiche che sono in corso di presentazione al Parlamento, che è stata largamente dibattuta anche con i sindacati possa essere un adeguato strumento per introdurre almeno alcuni sostanziali correttivi per accelerare il funzionamento dell'amministrazione e aumentarne la produttività.

Detto questo sul quadro istituzionale e giuridico che regge la formazione del bilancio, resta ora (e lo farò brevemente) da affrontare il problema del contesto economico nel quale esso si pone.

Tale contesto fu tenuto presente quando il bilancio fu formulato, nel momento in cui il Comitato per la programmazione e il Consiglio dei Ministri discussero intorno alle linee fondamentali di questo bilancio. È da qualche anno che il progetto di bilancio viene sempre più correlato ad un quadro di riferimento costituito dalla evoluzione congiunturale e dallo sviluppo della nostra economia. A sua volta questo quadro di riferimento si fa sempre più preciso. Vorrei dire, anzi, e non sembri un paradosso, che (a dispetto di un certo senso di frustrazione parlamentare, che un orecchio attento può rilevare in scritti e discorsi di eminenti colleghi di ogni parte politica) l'infittirsi delle critiche deriva da una sempre migliore informazione sul quadro dell'economia italiana e mondiale; il desiderio di maggiori informazioni e di più precisi riferimenti (che è vivissimo in noi stessi) è il naturale frutto del crescere delle nostre conoscenze.

Voglio assicurare il Senato che le critiche mosseci ci pungolano a sempre meglio disporre il nostro lavoro ed il nostro sforzo di informazione, proprio al fine di correlare le impostazioni di bilancio con il quadro sia dell'economia italiana, sia dell'economia mondiale.

Sul quadro della situazione economica sotto l'aspetto della congiuntura, dello sviluppo e delle necessarie riforme di struttura per superare gli squilibri della nostra economia si è già ampiamente avuto modo di discutere in varie occasioni, e specialmente nelle discussioni delle commissioni preparatorie.

I dati fondamentali esposti dal Governo e risultanti da cifre ufficiali non vengono contestati sostanzialmente. È piuttosto un problema di interpretazione di questi dati: è la ricerca delle ragioni delle tensioni di carattere economico e di carattere sociale che attualmente travagliano il nostro sistema. Premetto che, a parte andamenti non uniformi nei diversi settori e a parte il diverso effetto che sui livelli produttivi hanno determinato gli scioperi e le agitazioni verificatesi nel corso delle recenti vicende sindacali, il quadro generale della nostra economia si presenta sostanzialmente positivo, tenuto conto soprattutto dell'andamento della domanda globlale la quale, anche per effetto delle misure decise in sede governativa, risulta in grado di assorbire una crescente offerta.

Sui problemi relativi ai rapporti tra la nostra economia e l'economia mondiale dirò a parte.

Qui voglio sottolineare in particolare che il problema al quale il Governo sta rivolgendo la massima attenzione è che non si determini un divario tra offerta e domanda, tale da generare una spinta sui prezzi.

Per quanto riguarda l'andamento dei prezzi, sui quali ho avuto occasione di soffermarmi recentemente in questa stessa Aula, non si hanno ancora elementi capaci di rivelare che vi sia una modificazione della tendenza al rialzo in atto.

D'altro canto le cause di tensione non sono state ancora superate: i prezzi sui mercati internazionali e particolarmente su quelli con i quali siamo in più intensi rapporti non manifestano ancora segni di stabilizzazione; la produzione siderurgica mondiale non è in condizioni di soddisfare la crescente domanda; le vertenze sindacali in corso non permettono ancora di prevedere esattamente i livelli sui quali saranno attestati i nuovi salari.

A quest'ultimo proposito vorrei ricordare che io stesso, introducendo questo dibattito, ho affermato che è possibile pervenire ad una maggiore partecipazione dei lavoratori ai benefici dello sviluppo (dicendo possibile ho inteso anche dire e intendo dire che è doveroso), cercando però di preservare un equilibrio costi-ricavi delle imprese, tale da garantire la competitività della nostra produzione sui mercati esteri ed anche un'aliquota di autofinanziamento delle imprese, indispensabile ad assicurare un livello di investimenti dai quali a sua volta dipende la prosecuzione del processo di sviluppo. Tutto sta nel determinare i parametri atti ad indicare i limiti di rottura dell'equilibrio produttivo, non solo delle imprese, ma del sistema economico nel suo complesso.

È stato rilevato da qualcuno che alcune di queste affermazioni sarebbero ancora molto generiche. Non pare a me però che questa sia la sede per entrare nel dettaglio della determinazione di questi parametri; mi pare che spetti al Governo e soprattutto al Parlamento determinare alcuni princìpi essenziali ai quali fare riferimento.

È vero, senatore Bertoli, che l'accumulazione non dipende soltanto dal livello dei profitti aziendali. Altre forme di finanziamento degli investimenti risiedono nelle disponibilità del mercato finanziario e nei finanziamenti da parte del settore pubblico. Della disponibilità e della utilizzazione di queste fonti il Governo si dà costantemente cura, come ha dimostrato con provvedimenti di elevazione dei fondi di dotazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali e con una serie di iniziative destinate a riattivare il mercato finanziario interno e a frenare l'esodo dei capitali all'estero.

Occorre però tenere presente (e dico questo visto che il senatore Bertoli mi pare abbia delle riserve a proposito dell'utilità e dell'efficacia delle misure destinate a favorire l'investimento di capitale all'interno) che noi viviamo in una economia aperta, caratterizzata dal libero movimento delle merci e dei capitali, e se vogliamo che questi ultimi non siano attratti da convenienze esterne dobbiamo fare in modo che trovino qui l'opportunità e la convenienza di essere investiti. Altri sistemi fuori di questo possono alterare le nostre scelte, che sono quelle di una economia aperta che tanti vantaggi ha dato al nostro Paese.

A questo punto, non per una ritorsione polemica, perchè la nostra discussione è avvenuta su un piano di grande cortesia (*interruzione del senatore Bertoli*) dirò che è un avvenimento molto importante, di grande attualità, che io seguo con molto interesse, il fatto che i Paesi dell'Est, a cominciare dalla Russia sovietica, stanno studiando con molta attenzione —e direi anche insieme con noi — il modo di orientarsi verso sistemi multilaterali, non solo nell'ambito dei Paesi dell'Est, ma assieme con i Paesi dell'Ovest. Io ho già avuto modo di dichiarare giorni or sono, in occasione della discussione sui problemi monetari, che noi vediamo con molto favore lo studio, l'approfondimento della possibilità di pervenire, forse, in futuro ad un sistema multilaterale di scambi che non investa solo il mondo occidentale o solo i Paesi dell'Est tra di loro, ma insieme questi due grandi raggruppamenti in cui oggi purtroppo si divide il mondo.

Quanto poi alla funzione sollecitatrice dei consumi sullo sviluppo economico, il mio riconoscimento non è di oggi. Ricordo che io stesso rinnovai questa affermazione ancora nel 1962, essendo Ministro dell'industria, e in una sede in cui probabilmente poteva non essere molto bene accolta.

Desidero però aggiungere che un'economia che presenta profondi squilibri — per esempio il divario tra Nord e Sud e la disoccupazione — come la nostra non può mai farci dimenticare che l'impiego delle nostre risorse in consumi e l'allargamento a questo titolo del mercato interno non può andare oltre quella misura che renda non disponibili risorse per gli investimenti produttivi e per quei consumi pubblici che sono essenziali allo sviluppo economico e civile di una società in trasformazione.

Relativamente al livello dell'occupazione — che ha formato oggetto di preoccupazioni manifestate nel corso di questo dibattito — ricordo che la relazione previsionale e programmatica, formulando le previsioni sulla situazione che potrà accertarsi solo alla fine dell'anno in corso, ha prospettato l'eventua-

lità di una diminuzione del numero complessivo dei lavoratori occupati. Sta di fatto, tuttavia, che dalla rilevazione sulle forze di lavoro eseguita dall'Istituto centrale di statistica nel mese di luglio si desume che il saldo tra le forze di lavoro esistenti e le forze di lavoro occupate (differenza che rappresenta quindi l'entità delle forze di lavoro non occupate) è diminuito, rispetto al luglio 1968, di 30 mila unità.

In particolare, i disoccupati sono diminuiti mentre è leggermente aumentato il numero di coloro che sono in cerca di prima occupazione. Si tratta, per quest'ultimo dato, di una variazione di lievissima entità, la quale tuttavia forma oggetto di viva attenzione da parte del Governo che, in vario modo, con provvedimenti già adottati o in corso di adozione, si preoccupa di ampliare le possibilità di occupazione, specialmente nel Mezzogiorno ed in alcuni settori ancora ritardati.

D'altro canto, come abbiamo già detto altre volte, la riduzione delle forze di lavoro è determinata da una serie di fattori che sono più da correlarsi con lo sviluppo della nostra società che non con un inceppato funzionamento del nostro sistema economico. Il problema delle rivendicazioni salariali, più volte sollevato in questa discussione, merita di essere ricondotto nell'ambito della discussione più generale sulla produttività del sistema. Già nella relazione previsionale e programmatica per il 1970 si è messa in evidenza la necessità di mantenere sostanzialmente tre equilibri che nel loro carattere complementare vanno considerati essenziali ai fini del problema in questione. In primo luogo vi è la necessità di assicurare la partecipazione dei lavoratori al maggior reddito prodotto; vi è poi il mantenimento del potere di acquisto dei salari connesso al mantenimento della stabilità monetaria; infine la necessità di assicurare, anzi di incrementare gli investimenti delle aziende; collegato con questo è il problema dell'occupazione di cui abbiamo parlato prima.

Di conseguenza, la più elevata partecipazione dei lavoratori al maggior reddito prodotto può provocare, se organizzata in un arco di tempo troppo breve, una rottura su due fronti: quello delle singole imprese e quello del sistema economico nel suo complesso.

Il contrasto tra una razionale ed equilibrata distribuizone nel tempo delle rivendicazioni salariali e l'attuale situazione di richiesta globale viene posto da talune parti a base della loro critica rivolta al Governo, al quale si rimprovera di non essere in grado di prevedere in tempo la possibilità di attribuire ai lavoratori la quota di reddito che essi rivendicano in base alle considerazioni relative all'andamento della produttività del sistema industriale.

La critica, così come viene posta, mi sembra ingiustificata. L'opportunità di una graduale distribuzione nel tempo dei miglioramenti salariali deriva, oltre che da esigenze di carattere monetario poste del resto in luce da precedenti e non facili esperienze, dalla considerazione che occorre porre mente anche a quei settori nei quali l'equilibrio costi-ricavi non consente l'assorbimento senza danni di incrementi salariali ragguagliati a quelli dei settori più dinamici.

Occorre infine sottolineare che la prosecuzione di investimenti in tutte le aziende e quindi l'aumento dell'occupazione sono influenzate dall'equilibrio costi-prezzi delle singole unità operative. Del resto, quando si rileva semplicisticamente negli ultimi cinque anni il distacco salariale tra la realtà del nostro Paese e quella di altri sistemi economici a noi più vicini non si tiene conto che tra il 1962 e la fine del 1967 l'incremento dei salari delle industrie manifatturiere è stato tra i più alti. Forse però è da rilevare un'altra cosa che ci rende tutti corresponsabili, e cioè che la quota di questi incrementi che va ai lavoratori potrebbe essere ben più alta se noi riuscissimo, come dovremmo e dovremo fare, con l'accordo delle organizzazioni sindacali, a dare un'amministrazione più rigorosa, più efficiente a tutto il nostro sistema previdenziale, soprattutto a quello sanitario. Questo è forse uno dei temi più scottanti sui quali non si porta adeguatamente l'attenzione. Si ritiene di risolverlo soltanto con la cosiddetta fiscalizzazione degli oneri sociali quasi che il peso economico non torni sempre a carico della collettività; in realtà, se noi riuscissimo su questo piano a fare uno sforzo per eliminare tutti gli abusi e tutti gli sperperi che ci sono, potremmo pagare di

più, elevare i salari, dare cioè una parte maggiore di quello che si produce ai lavoratori, e garantire probabilmente nel senso più dovuto e più corretto l'assistenza, particolarmente quella sanitaria.

È chiaro però che questo non lo possiamo fare senza la collaborazione dei sindacati. E auspicheremmo che da parte delle organizzazioni sindacali, come si pone l'attenzione sulla ricerca dei mezzi, così si ponga anche l'attenzione sulla ricerca di quegli strumenti atti ad evitare che in questo settore si amministri senza tener conto della limitatezza delle nostre risorse e della necessità di impiegarle prima di tutto per aumentare l'occupazione e per superare gli squilibri, ma anche per conferire un livello di vita più elevato ai nostri lavoratori.

P R E S I D E N T E . Occorre responsabilizzare sempre più nell'amministrazione queste forze di lavoro, onorevole Ministro.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. È quello che abbiamo fatto per quanto riguarda le pensioni. Non vorrei essere portato a questo proposito a fare dichiarazioni che non mi competono, ma vorrei dire, anche in ossequio a quanto afferma il Presidente del Senato...

P R E S I D E N T E . Esprimevo i voti unanimi dell'Assemblea.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Appunto, ella, onorevole Presidente, ne è l'interprete. Vorrei dire che noi saremmo anche disponibili per iniziative di questo genere, naturalmente in un contesto generale che porti ad una migliore utilizzazione delle risorse disponibili.

Circa poi il problema, evocato nel corso della discussione, della casa, devo dire brevemente, replicando al senatore Maderchi, il quale ha detto che sono stati stanziati fondi esigui, che si tratta di contributi attraverso i quali può essere mobilitata una massa di investimenti di circa 200 miliardi. Fra l'altro, in questi 13 miliardi vi è un accantonamento speciale di 6 miliardi che dovrebbe essere adoperato per finanziare quella legge sulle abitazioni malsane con un sistema del tutto particolare che dovrà servire in particolare per la città di Roma, ma anche per alcune grandi città nelle quali è particolarmente evidente il fenomeno delle abitazioni malsane.

Non m'intratterrò a lungo su questo argomento, avviandomi rapidamente alla conclusione. Sono stati fatti da parte di molti oratori, fra i quali i senatori Bertoli, Anderlini e altri della maggioranza, dei rilievi sul tema dell'esodo dei capitali. Noi crediamo che nè la teoria degli scambi esteri consacrata nei libri di testo, né le esperienze recenti nostre, nè le altrui di intenso movimento internazionale dei capitali, su cui potrà modellarsi anche l'elaborazione teorica, ci possano dare una risposta valida al problema della interdipendenza, particolarmente trattato dal senatore Bertoli, tra il saldo delle partite correnti e quello del movimento di capitali, cosicchè non sarebbe corretto affermare, per tenerci al nostro caso, che esista un sistema di condizioni il quale generi necessariamente a un tempo esportazione dei capitali e avanzo corrente . . .

B E R T O L I . Non l'ho detto io, ma il direttore della Banca d'Italia.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Io sto esponendo la mia opinione e la espongo non solo come semplice deputato, ma anche nella mia responsabilità di Ministro del tesoro, poi le cose vadano dove devono andare. Nè può dirsi che uno dei due fenomeni sia la sola causa agente del verificarsi dell'altro. La prova che essi sono retti da cause molteplici e parzialmente indipendenti si trova nella stessa esperienza italiana, nella quale possiamo constatare come il rapporto quantitativo tra l'avanzo corrente e l'esportazione netta di capitale sia stato assai variabile nel tempo. Consapevoli di tale complessità e mutevolezza dei rapporti, non ci siamo mai costruito uno schema ufficiale, del tipo di quello enunciato o attribuitoci dal senatore Bertoli, che farebbe dipendere l'esportazione di capitali dall'avanzo corrente della partita dei pagamenti. E non abbiamo mai considerato che l'esportazione di capitali, drenando la liquidità creata dall'avanzo corrente, offrisse un contributo apprezzabile al controllo dell'inflazione.

Conosciamo e abbiamo largamente praticato gli altri mezzi di intervento, uno dei quali è costituito dalle operazioni di mercato aperto che lei stesso, senatore Bertoli, ha citato. Esse sono sufficienti ad assicurare la regolazione ottimale del volume della liquidità interna in qualunque ipotesi di movimento di capitali. L'esportazione di capitali è una delle forme di trasferimento a favore dell'estero. In certe condizioni, tra le quali il senatore Bertoli ha ricordato la competitività, il gioco dei meccanismi economici porta a regolare tale trasferimento in natura mediante la formazione di un avanzo di esportazione di sufficiente ampiezza. In altre condizioni il meccanismo non gioca pienamente ed il trasferimento viene in qualche misura regolato in danaro, ossia attingendo alle riserve valutarie, come è avvenuto per il nostro Paese nell'anno corrente.

La proposizione che l'esportazione di capitali lascia un vuoto di domanda il quale, in assenza di fattori compensativi atti a colmarlo, sollecita la formazione di un avanzo sull'estero è abbastanza plausibile.

Ma dobbiamo stare attenti a non dedurre da questa proposizione che un allargamento della domanda interna, intesa ad assorbire l'avanzo corrente, sia idoneo esso stesso a far cessare ad un tempo l'esportazione di capitali. In realtà, essendo retto da cause largamente autonome, il deflusso potrebbe continuare ed imporci di finanziarlo sulle riserve.

È perciò necessario — ripeto quello che avevo già detto prima — operare sul fenomeno con mezzi specifici, distinti dall'azione generale di sostegno della domanda e consistenti essenzialmente nel fornire ai capitali italiani, a cui nelle condizioni concrete di integrazione dei mercati ormai raggiunte è aperta l'opzione dell'impiego sul mercato finanziario internazionale, possibilità equivalenti all'interno, sia in termini di varietà di scelta e di rendimento che di rischio, le quali tolgano convenienza all'esercizio di quella opzione.

Insieme ai discorsi fatti dai diversi senatori, tra i quali vorrei citare ad esempio quello molto ampio del senatore Trabucchi e quello del senatore Albertini, ho ascoltato con molta attenzione, ieri sera, al termine della discussione, anche il discorso del senatore Bufalini ed i rilievi di ordine generale che egli ha svolto sulla politica economica.

Vorrei anzitutto sottolineare quanto mi sembra di aver colto nella prima parte del suo intervento e cioè che l'accavallarsi tumultuoso di spinte corporative può nascondere un disegno conservatore. In altre parole, se ho ben compreso, può obbligare ad un uso delle risorse che non incida sostanzialmente nella vita sociale ed economica per trasformarla.

Ciò è sempre stato ed è nel fondo delle nostre preoccupazioni. Direi che io stesso con una certa monotonia ho sempre ripetuto queste affermazioni, soprattutto perchè il nostro è un Paese che ha bisogno di utilizzare i suoi capitali per trasformarsi, per superare e per vincere alcuni squilibri. Ecco perchè ad una pura e semplice crescita quantitativa del nostro reddito e della nostra economia noi abbiamo sempre contrapposto la scelta di uno sviluppo caratterizzato qualitativamente da alcuni obiettivi essenziali soprattutto per un migliore equilibrio della nostra società, uno sviluppo guidato dall'autorità politica anche con l'uso di strumenti quali la spesa pubblica, le partecipazioni statali, la contrattazione programmata e tutto un complesso di interventi capaci di orientare le scelte del settore pubblico, che naturalmente dipendono da noi, e quelle dei privati verso il raggiungimento degli obiettivi prescelti.

Sottolineare, come noi abbiamo fatto e come ha rilevato il senatore Bufalini ma quasi con un'aria di rimprovero ...

P E R N A . Voi lo dite ma non lo fate.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Posso anche dire che lo faremo, naturalmente sulla base di tante cose che pure sono state fatte. Credo che chiunque viva nel nostro Paese si renda conto che quando abbiamo cominciato ad occuparci nel dopoguerra di queste cose ci trovavamo in condizioni ben diverse ed è stato compiuto un lungo cammino.

Sottolineare le carenze, come è stato qui fatto, oltre che dall'opposizione, anche dal Governo è una manifestazione di consapevolezza così come mettere in luce le tensioni

che possono minare il processo di espansione vuol dire — ecco la ragione per la quale i miei colleghi e io stesso abbiamo sottolineato questi aspetti — mettere in guardia da tutto ciò che, incidendo sull'espansione, può ritardare il raggiungimento di quegli obiettivi.

Tali tensioni non sono necessariamente collegate con il sistema, ma possono essere corrette nel sistema, solo che le forze politiche e sociali ne abbiano la consapevolezza e agiscano in conseguenza. (*Commenti del senatore Bufalini*).

C'è un'influenza positiva che può avere l'aumento della domanda interna, oltre che naturalmente l'accrescimento del livello di vita dei lavoratori; ma ci sono alcuni aspetti di cui noi dobbiamo tener conto: uno è quello della stabilità monetaria per evitare che si tolga ai lavoratori con una mano quello che si dà con l'altra; un altro è la competitività della nostra produzione e questo si riflette sull'occupazione perchè il giorno in cui noi non potessimo collocare alcuni nostri prodotti sui mercati esteri, una gran fetta della nostra produzione non avrebbe il suo mercato. A questo proposito bisogna tener presente che mentre nel nostro Paese è in atto una tendenza all'aumento dei prezzi, in altri grandi Paesi si adotta una serie di politiche che noi possiamo anche criticare per il modo come vengono impostate, che tendono a combattere l'inflazione. In alcuni grandi Paesi, all'inizio di quest'anno probabilmente esse porteranno ad una diminuzione della domanda interna e quindi ad una minore possibilità di collocamento dei nostri prodotti, ma in pari tempo potranno portare ad una diminuzione dei prezzi; se nel frattempo, sfasandosi la nostra economia con quella degli altri Stati, noi avessimo un aumento dei prezzi, potremmo avere dei riflessi negativi sull'occupazione all'interno.

Ecco perchè, ammettendo il valore positivo che ha l'aumento salariale all'interno di una economia, credo che noi dobbiamo guardare tutti gli aspetti di questo problema non sotto la spinta di tendenze o di privilegi settoriali e corporativi ma nell'ambito dell'interesse generale dello sviluppo del sistema. Vi sono, è vero, strozzature che deformano il sistema; vi sono carenze che vanno eliminate e perciò l'azione riformatrice deve essere attenta e puntuale.

In questo senso si dirige l'azione del Governo ed occorre che essa possa essere compiuta con tempestività e con continuità. Grazie. (*Vivissimi applausi dal centro e dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

---

* Parte del discorso del ministro Colombo non pronunciata: « Il ricorso al capitolo "per memoria" trova di norma motivo di essere quando risulta difficoltoso poter prevedere quantitativamente e con sufficiente approssimazione, per motivi di ordine vario, il verificarsi delle relative entrate, al momento della presentazione del bilancio.

I citati capitoli riguardano, per la parte tributaria:

cespiti estinti, i cui accertamenti sono connessi alla definizione di partite ancora in corso di contestazione, per cui il mantenimento di detti capitoli "per memoria" si rende necessario, al fine di consentire l'imputazione delle partite che possono giungere a definizione;

voci che si riferiscono a capitoli aventi carattere promiscuo, riferentisi cioè ad entrate diverse e del tutto aleatorie (entrate eventuali e diverse di carattere tributario);

entrate connesse a misure correttive di distorsioni che possono verificarsi nel traffico intracomunitario (diritti di compensazione) per cui la loro operatività dovrebbe riscontrarsi solo ove si rendesse necessario adottare misure di salvaguardia.

Per la parte non tributaria i capitoli "per memoria" si riferiscono invece, almeno per la gran parte:

a capitoli di entrata i cui proventi condizionano stanziamenti di spesa. L'utilità di tali capitoli (anche quelli correlativi di "spesa" vengono iscritti "per memoria") si manifesta nell'esercizio della potestà accordata all'Esecutivo di inscrivere spese in conformità degli accertamenti di entrata. È chiaro che, ove per tali capitoli si indicasse una previsione, la mancata o la minore realizzazione dell'accertamento di entrata si rifletterebbe negativamente sull'andamento della gestione;

a capitoli di entrata relativi al ricorso a mutui da contrarre per il finanziamento di interventi statali di interesse generale. L'iscrizione "per memoria" — che si estende anche alla spesa — viene effettuata in questi casi per garantire la puntuale copertura finanziaria della spesa indicata nella legge di autorizzazione, che delega il Ministro del tesoro ad apportare con propri decreti le variazioni di bilancio.

In particolare, l'esistenza nel preventivo del capitolo "per memoria" consente la sollecita imputazione in bilancio dei proventi e, pertanto, facilita le procedure di assegnazione alla spesa dei relativi stanziamenti ».

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro del tesoro ad esprimere il parere sui vari ordini del giorno che sono stati presentati sugli stati di previsione della spesa dei Ministeri del tesoro, delle finanze, del bilancio e della programmazione economica e delle partecipazioni statali, facendo presente che l'ordine del giorno n. 4 proposto dai senatori Mammucari, Fortunati ed altri, su richiesta dei proponenti, sarà discusso in sede di esame della tabella n. 14 relativa allo stato di previsione della spesa del Dicastero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Il primo ordine del giorno è del senatore Compagnoni e di altri senatori.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Il primo ordine del giorno del senatore Compagnoni contiene in sè alcuni elementi che potrei accettare per quanto riguarda la attuazione di programmi pubblici per l'edilizia abitativa e per quanto riguarda il punto 5) concernente interventi diretti in senso più generale. Non potrei certamente accettare il punto 4) concernente importazione, sotto controllo pubblico, di prodotti zootecnici e lattiero-caseari da immettere direttamente nella rete distributiva a prezzi controllati, chiedendo la sospensione dei relativi regolamenti del Mercato comune europeo. Mi sembra infatti che questo ci isolerebbe dal Mercato comune. Nella stessa maniera, per quanto riguarda l'intervento del Comitato interministeriale prezzi, posso accettare la sua raccomandazione circa quei prezzi che sono attualmente soggetti a controllo amministrativo, ma non mi sentirei di accettarla per quei prodotti per i quali non esiste attualmente tale controllo.

Concludendo vorrei dire al senatore Compagnoni che posso accettare questo ordine del giorno come raccomandazione, come richiamo dell'attenzione del Governo su alcuni punti, avendo però già specificato quelli sui quali vi è un contrasto di indirizzo che non mi consentirebbe di dire sì al suo ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Senatore Compagnoni, mantiene l'ordine del giorno?

C O M P A G N O N I . Signor Presidente, prendo atto delle dichiarazioni del Ministro circa l'accettazione di alcuni punti contenuti nell'ordine del giorno, però questo mi sembra troppo poco rispetto all'impostazione generale che abbiamo voluto dare al problema. Dichiaro pertanto di insistere per la votazione dell'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Segue l'ordine del giorno n. 3 del senatore Compagnoni e di altri senatori.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Questo ordine del giorno riguarda gli stanziamenti per l'agricoltura. Richiamo l'attenzione degli onorevoli senatori sul fatto che, oltre a quanto è contenuto nel bilancio dell'agricoltura, vi è nel fondo globale una serie di accantonamenti: vi è l'accantonamento di 20 miliardi per le zone montane e quello di 40 miliardi per il finanziamento degli enti di sviluppo in agricoltura. Per quanto riguarda il fondo di dotazione per anticipazioni agli istituti esercenti il credito agrario di miglioramento e la somma da versare alla Cassa per la proprietà contadina, vorrei ricordare che lo stato di previsione del Ministero dell'agricoltura porta rispettivamente 50 e 8 miliardi, che il rifinanziamento di queste provvidenze si porrà nel 1971 ed una serie di altre provvidenze si porranno certamente in occasione del rinnovo del piano verde. La richiesta di accrescere gli stanziamenti potrebbe essere fatta in questa sede solo procurando una maggiore entrata, aumentando il *deficit* o facendo uno spostamento degli stanziamenti. Ora, come ho già detto ad altri senatori che mi hanno sollecitato in questo senso ed in particolare al senatore Scardaccione, io ritengo necessario che si incrementino gli stanziamenti per l'agricoltura e che, a mano a mano che le possibilità si verificano, dobbiamo tenere presente questa esigenza. Non credo però di poterlo fare in questa sede. Quindi concluderei dicendo che l'ordine del giorno del senatore Compagnoni, senza fare alcun riferimento a dati e a cifre, lo accetto come un invito al Governo

a tenere presenti con carattere prioritario le esigenze dell'agricoltura.

P R E S I D E N T E . Senatore Compagnoni, mantiene l'ordine del giorno?

C O M P A G N O N I . Signor Presidente, questo voleva essere lo spirito del nostro ordine del giorno, cioè rivolgere un invito al Governo a tener conto di queste particolari esigenze nel settore agricolo dato che, così come è risultato da tutto il dibattito che si è svolto in seno all'8ª Commissione, si ritiene appunto insoddisfacente la somma globale che è prevista nel bilancio per la stessa agricoltura. Circa la garanzia che questo impegno sia tradotto in pratica, ritengo di non poter essere troppo ottimista. Tuttavia non insisto per la votazione dell'ordine del giorno, anche perchè ci riserviamo la possibilità e l'opportunità di sollevare questo problema in altra sede.

P R E S I D E N T E . Segue l'ordine del giorno n. 2 del senatore Li Vigni e di altri senatori.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* I senatori Li Vigni, Bertoli ed altri si riferiscono ad un problema sul quale è stata richiamata la mia attenzione anche alla Camera dei deputati. Si ritiene insufficiente lo stanziamento, cioè l'accantonamento di 3 miliardi per l'aumento del fondo di dotazione della sezione credito per la cooperazione della Banca del lavoro. Debbo dire che questo stanziamento di 3 miliardi, che naturalmente è correlato alle possibilità effettive del bilancio, non è che la prima posta di uno stanziamento poliennale, attraverso il quale noi vorremmo realizzare un incremento più considerevole dei 3 miliardi del fondo di dotazione. Naturalmente non potrei promettere, perchè so di non poter aderire a questa aspirazione, che il punto di arrivo saranno i 50 miliardi. Probabilmente saremo molto al di sotto. Però certamente, cominciando con i 3 miliardi del 1970, in un certo numero di anni noi potremo realizzare un congruo aumento del fondo di dotazione della sezione di credito della cooperazione.

P R E S I D E N T E . Senatore Li Vigni, mantiene l'ordine del giorno?

L I V I G N I . Avevamo ripresentato quest'ordine del giorno proprio per avere una riconferma anche in Aula e quindi dare ulteriore conferma a ciò che già il Sottosegretario Bianchi ci aveva detto in Commissione, che cioè il Governo ha intenzione di accrescere nei prossimi anni il fondo di dotazione della Coopercredito presso la Banca del Lavoro. L'ordine del giorno si ricollega alla insoddisfazione che, anche dopo il pur positivo riconoscimento governativo in merito agli aiuti che si intendono dare alla cooperazione, viene dalle organizzazioni cooperative le quali nelle sedi opportune, quando si discuteranno le iniziative annunciate, si riservano, attraverso i parlamentari amici della cooperazione, di chiedere un maggiore impegno perchè si arrivi a risultati concreti tali da dare alla cooperazione quella funzione e quello sviluppo che tutti riteniamo debba avere nel Paese.

In questo senso non insisto sull'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora alla votazione dell'ordine del giorno n. 1, che è stato mantenuto dal senatore Compagnoni.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Per quanto riguarda questo ordine del giorno ho cercato, con una risposta che mettesse in luce gli aspetti positivi che contiene, un punto d'incontro tra la volontà del Governo e la volontà espressa dall'opposizione. Ma se l'ordine del giorno viene sottoposto ad una votazione, il che implica un impegno deciso e definito che il Parlamento assume e che il Governo deve rispettare, in questo caso io devo dichiarare che non sono in grado di accettarlo, data la somma che

esso comporta, ed essendo io a conoscenza del fatto che non vi sono le possibilità di poterlo soddisfare nell'anno 1970. In questo caso dunque, sono dolente, ma dovrei assumere un atteggiamento molto rigido dicendo che sono contrario.

P R E S I D E N T E . Senatore Compagnoni, mantiene l'ordine del giorno?

C O M P A G N O N I . Signor Presidente, ho già detto prima che i limiti della accettazione mi sembravano veramente troppo ristretti per dichiarare la nostra soddisfazione piena; tuttavia, di fronte alle conseguenze che potrebbero derivare da una eventuale votazione, ritengo di non dover insistere.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame degli articoli del disegno di legge n. 815. Poichè gli articoli che si riferiscono ai Dicasteri finanziari sono stati già esaminati nel corso della discussione generale, passeremo alla discussione degli articoli concernenti lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (tabella n. 5).

Presidenza del Vice Presidente GATTO

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Filetti. Ne ha facoltà.

F I L E T T I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, siamo ancora una volta chiamati a discutere sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia e con monotona cadenza ancora una volta, ricorrendo a valanghe di parole dette o lette, si denunziano in questa Aula gli annosi problemi della cosiddetta crisi della giustizia che permangono insoluti da moltissimi anni e per i quali l'opinione pubblica ha concordemente pronunciato formale verdetto di nulla di fatto, costituente severa condanna per il Governo e per il Parlamento.

La tabella n. 5 del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1970, nelle sue linee schematiche, quasi fosse un *cliché* sempre identico e mutevole, è preceduta, come di consueto, da una nota preliminare, nella quale sono per lo più ripetute le stesse espressioni letterali che leggonsi nelle note dei precedenti bilanci di previsione con qualche leggera e, oserei dire, insignificante innovazione o modifica nelle voci e nelle cifre, in relazione a quanto si è appreso dagli stati di previsione degli anni antecedenti.

In effetti non si prevede per il 1970 un rilancio per la soluzione dei problemi della giustizia; a tale conclusione si perviene inequivocabilmente ove si ponga attenzione all'incremento di spesa rispetto al bilancio precedente, che è di poco più di 9 miliardi e mezzo e cioè di appena il 5,90 per cento in più rispetto al detto bilancio del 1969.

L'onorevole Ministro di grazia e giustizia, prendendo la parola dinanzi alla 2ª Commissione del Senato il 25 dello scorso mese, ha rilevato che dal 1965 al 1969 i fondi del bilancio della giustizia sono aumentati del 30 per cento; ma è facile contrapporre che trattasi di un incremento veramente esiguo che, ripartito nei vari anni, rappresenta solo l'inevitabile e modesto adeguamento a quella che è stata la progressiva svaluta zione verificatasi nel lasso di tanti anni.

I bilanci della giustizia, quindi, da parecchio tempo si mantengono in una situazione di piatta e deprecabile stasi, estrinsecantesi in un vero e proprio immobilismo, sicchè ha trovato e trova tuttora conferma nella pubblica opinione il convincimento che la

giustizia è e sarà ritenuta la cenerentola tra le attività dello Stato.

Sì, è vero che nella richiamata nota previsionale sono poste in luce le principali attività che il Dicastero di grazia e giustizia si propone di svolgere durante l'esercizio finanziario 1970 nel campo legislativo, sia in tema di diritto sostanziale sia in materia di diritto processuale; è pur vero che in esso si fa menzione dell'attività di studi e di proposte legislative in merito alla riforma dell'ordinamento giudiziario, ed è altrettanto vero che dalla predetta nota preliminare emergono prospettive e disegni in ordine all'organizzazione giudiziaria, in tema di ricostituzione dei registri dello Stato civile, andati distrutti o dispersi per varie cause e di quelli depositati presso gli archivi dei tribunali e in riferimento alla disciplina di alcuni ordinamenti professionali, al problema dell'edilizia giudiziaria e dei servizi giudiziari, all'attività inerente all'edilizia penitenziaria e agli istituti di prevenzione e pena, alla migliore sistemazione degli archivi notarili, alla intensificazione dell'attività dell'ispettorato generale e infine al problema degli investimenti da attuare con particolare urgenza ed intensità nel Mezzogiorno.

Ma le buone intenzioni a nulla di concreto approderanno se i mezzi posti a base delle preventivate realizzazioni si manterranno entro misure assai modeste quali quelle che, ancora una volta come per il passato, anche per il 1970 caratterizzano le previsioni di bilancio del Ministero di grazia e giustizia. Esse resteranno allo stato di conato e di espressione labiale, e continueranno a sussistere insoluti, chissà per quanto tempo ancora, i problemi della giustizia.

A questo punto però è da formulare una domanda: la crisi della giustizia in Italia non trova forse fondamento preminente in una crisi del diritto? L'inadeguatezza delle leggi e dei mezzi posti a disposizione della giustizia è causa della crisi che sempre più si denunzia; ma essa appare d'importanza secondaria in relazione al problema cardine concernente l'assicurazione della certezza del diritto.

Esiste oggi in Italia il dramma di una crisi del diritto che, come egregiamente rileva Titta Madia, è nata dalle macerie di un'etica manomessa, di un costume decaduto e di un sentimento sconvolto. « Quando alcuni figli si costituiscono come parti lese contro i padri in una famiglia ormai priva di vitamine, in un contenzioso innaturale e atroce; quando alcuni alunni giudicano i docenti, talvolta punendoli con l'aggressione; quando alcuni magistrati reputano possibile lo sciopero, come se la giustizia fosse un servizio pari a quello della nettezza urbana, e tutto procede arrancando come sempre, sicchè non rimane che sperare e lo sperare sembra un risultato apprezzabile, allora non è più la giustizia che frana; è il diritto che è franato ».

La magistratura deve innanzitutto essere disinfestata dal *virus* della politica, perchè i giudici che interpretano e applicano la legge secondo le loro preferenze morali e politiche fanno perdere al diritto la sua certezza e danno luogo a sentenze che, decidendo casi perfettamente identici in fatto ed in diritto, pervengono a soluzioni divergenti e giuridicamente ingiuste.

Può anche darsi il proprio assenso a chi opina che il magistrato debba anche essere un uomo del suo tempo e debba avvertire i nuovi fermenti della società, ma non può derogarsi al principio secondo il quale il giudice, nel decidere, non può prescindere dall'applicare la norma così come è codificata ed è tenuto ad interpretare la legge entro il complesso sistema legislativo, in conformità alle intenzioni del legislatore, così come è sancito dall'articolo 12 delle disposizioni della legge in generale che precedono il codice civile vigente.

La cosiddetta interpretazione evolutiva della legge attenta spesso al rispetto del principio della certezza del diritto ed esautora persino il compito fondamentale del Parlamento, che è l'unico organo designato dalla Costituzione a trasfondere in nuove leggi i nuovi valori che la società ritiene di esprimere in determinati momenti.

Il giudice quindi, nell'assolvere il suo delicato e responsabile mandato, per non aggravare la crisi della giustizia, deve garantire la certezza del diritto, deve cioè assicurare l'eguaglianza della legge per tutti,

attribuire alla norma giuridica il senso voluto dal legislatore, prestare piena acquiescenza al rispetto costituzionale dello Stato di diritto che demanda al Potere legislativo il compito di disciplinare con norme giuridiche i rapporti sociali e al Potere giudiziario la competenza di applicare dette norme ai casi concreti.

Per quanto, poi, concerne il Potere legislativo, è necessario sottolineare che, ove esso voglia effettivamente contribuire alla soluzione della crisi della giustizia, deve informare le nuove leggi, tutte le leggi, al principio irrinunziabile della certezza del diritto. Una legislazione faziosa e caotica mina le basi del diritto; una legge monovalente, che tutela esclusivamente le pretese di determinati soggetti in danno di altri soggetti, fa passare per diritto tutto ciò che tale non è, una norma che vaglia unilateralmente specifici problemi sociali e, con drastici precetti, li disciplina, pregiudicando macroscopicamente, o, quel che è più grave, caducando le legittime aspettative di una parte per assicurare inammissibili privilegi ad altra parte, sconvolge l'essenza del diritto, costituisce coercizione, rinnega profondamente i princìpi di giustizia ai quali deve ispirarsi uno Stato civile.

Il legislatore deve sempre tenere presente la Costituzione che rappresenta un sistema organico di princìpi, dai quali derivano riconoscimenti di diritti ed imposizioni di doveri e restrizioni. La Costituzione deve essere interpretata per quella che è e non per quella che farebbe comodo che fosse; essa ha un carattere rigido e va rigidamente applicata, non può usarsi come una fisarmonica, che ora si allarga e ora si restringe al fine di ricavarne determinati suoni, e pertanto il legislatore non può introdurre norme e riforme che non rispettino i diritti costituzionali, perchè, sino a quando la Costituzione non sarà modificata, egli deve legiferare in conformità con essa. Così non operando il legislatore, la Corte costituzionale, rendendo più palese la violazione del principio sulla certezza del diritto, continuerà a dichiarare l'illegittimità di norme e di leggi e darà luogo con notevole frequenza a sempre più numerosi vuoti legislativi che si verificano per effetto della mancata o ritardata emanazione di nuove norme in sostituzione di quelle dichiarate illegittime, accentuando in tal modo la crisi della giustizia, che di fatto assurge a vera crisi dello Stato in conseguenza della sfiducia nella legge che pericolosamente è penetrata, in modo sempre crescente, nell'animo dei cittadini.

Il rilievo circa l'illegittimità costituzionale delle leggi diviene, poi, maggiormente preoccupante allorquando si chiamano in causa le norme che vengono emanate dalle regioni a statuto speciale. Qui si legifera assai spesso a briglia sciolta, sotto la spinta di esigenze demagogiche e clientelari, talchè le leggi costituiscono a volte esempi mostruosi di palese illegalità, di sconcertanti storture, di effettivo diniego di qualsiasi senso della giustizia. Ed a conferma di ciò basta esaminare un qualunque massimario delle decisioni della Corte costituzionale per constatare, esterrefatti, le molteplici dichiarazioni di illegittimità costituzionale pronunciate da detta Corte in merito a leggi tanto affrettatamente quanto superficialmente sfornate dalle regioni a statuto speciale. Si accrescerà tale sconcertante ed avvilente fenomeno allorquando malauguratamente entreranno in funzione le regioni a statuto ordinario? La risposta affermativa sembra di tutta evidenza; e ciò è motivo di legittima e notevole preoccupazione perchè, con l'attenuarsi ancor più del principio della certezza del diritto, maggiormente aumenteranno nei loro effetti i problemi della crisi della giustizia.

Parimenti fonte di viva apprensione è la pervicace volontà di ignorare e non applicare determinate prescrizioni costituzionali, sotto l'erroneo riflesso di asserite perplessità o necessità inerenti a fermenti evolutivi di indole sociale.

Nell'intervento da me pronunciato, in sede di discussione sul bilancio previsionale del 1969, ebbi occasione di rilevare che il Governo coscientemente violava i precetti degli articoli 39 e 40 della Costituzione. La inazione tuttora permane ed anzi, a quanto ha avuto modo di dichiarare l'onorevole Ministro del lavoro e della previdenza socia-

le, permarrà ancora per molto tempo, perchè non si vuole regolamentare in conformità alla Costituzione l'organizzazione sindacale e non si vuole che il diritto di sciopero si eserciti nell'ambito di leggi che lo regolino; si vogliono, invece, assecondare le pretese di quella parte politica che è incline a giustificare sempre le violenze degli scioperanti, anche quando queste si concretizzano in gravissimi illeciti penali, dimenticando facilmente che, proprio nell'ambito di un regime da essa ben visto, l'articolo 79 del codice penale sovietico detta che lo sciopero o il tumulto di folla è punibile con il carcere da 2 a 15 anni.

Anche in tal campo, quindi, persisterà e si aggraverà il difetto di qualsiasi certezza del diritto e sempre maggiori saranno le contestazioni, le divergenze, le discriminazioni, le aberrazioni, la carenza di qualsiasi serenità nel campo della produzione e del lavoro.

Su tale specifico rilievo mi permetto di formulare un particolare appello alla cortese attenzione dell'onorevole Ministro guardasigilli perchè l'opinione pubblica reclama pressantemente, oggi che gli scioperi sono sempre più violenti e incontrollati, che il Governo senza infingimenti e con estrema chiarezza faccia conoscere la sua volontà politica di disciplinare o meno legislativamente, con la massima celerità che l'attuale situazione impone, i problemi che riguardano l'organizzazione sindacale, l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi e il diritto di sciopero.

Sono sicuro che l'onorevole Ministro darà una lineare e inequivoca risposta sull'argomento e fin da ora vivamente lo ringrazio.

Mi soffermerò ora sintenticamente su alcune linee previsionali del bilancio che siamo chiamati ad esaminare

Sono pendenti dinanzi alle due Camere numerosi disegni di legge concernenti riforme e nuove regolamentazioni in tema di diritto sostanziale e di diritto processuale, da tanto tempo agognate e sino ad oggi non realizzate.

Il disegno di legge di delega al Governo per il codice di procedura penale, lo schema di disegno di legge di modifica al codice penale, i disegni di legge in materia di procedura civile, che tendono ad accelerare ed a semplificare i giudizi nonchè a regolamentare meglio le controversie di lavoro, le varie proposte concernenti il diritto di famiglia, una nuova disciplina delle società commerciali, il provvedimento sul patrocinio statale per i non abbienti, i disegni di legge che modificano il codice della navigazione, la legge sui diritti di difesa dell'imputato o dell'indiziato di reato, il progetto di legge relativo all'istituzione dei tribunali regionali amministrativi, la disciplina giuridica della rappresentazione in pubblico di opere teatrali e cinematografiche, la regolamentazione delle locazioni degli immobili urbani e degli affitti di fondi rustici, riguardano problemi di particolare gravità e urgente necessità e rappresentano certamente una imponente mole di lavoro da portare a termine da parte delle Commissioni e delle Assemblee dei due rami del Parlamento.

Ma, per portare a compimento un programma tanto vasto, occorrono ferma volontà di ben operare e mezzi assai rilevanti, senza i quali non si perverrà ad alcuna effettiva realizzazione e nei cittadini ancora di più si radicherà il convincimento che il Governo e il Parlamento sono sempre pronti a fare sfoggio di proponimenti e parole, ma non raggiungono gli auspicati traguardi delle riforme e delle improcrastinabili innovazioni legislative.

Peraltro devo osservare che tutte le predette attività, per evidenti ragioni temporali, non potranno espletarsi nel corso del 1970. Trattasi quindi di linee operative tracciate in sede di previsione del bilancio ed è da augurarsi che almeno una buona parte della programmata attività legislativa sia portata a compimento durante il prossimo anno finanziario.

In ordine ad alcuni fra i disegni di legge dianzi richiamati, poi, sembra opportuno sottolineare peculiari esigenze che in sede di nuova legislazione non vanno disattese.

Tra esse, per quanto concerne il processo penale, ci sono quelle che impongono di assicurare all'imputato od all'indiziato una difesa effettiva, che il difensore ufficioso deve assolvere come dovere etico e giuridico, con

scrupolosa competenza e dignità massima, nonchè quelle che suggeriscono provvedimenti legislativi urgenti per disciplinare congruamente gli istituti della obbligatorietà del mandato di cattura, della carcerazione preventiva e della libertà provvisoria.

Nel processo civile vanno eliminati tutti gli inutili formalismi, vanno ridimensionati e ridotti i casi di preclusione e di decadenza, è necessaria maggiore libertà di indagine per la più rapida e migliore acquisizione dei fatti, deve essere evitata, per quanto possibile, qualsiasi nociva interferenza fiscale che sia causa di remore o di peggio nello espletamento dei procedimenti.

Per l'uno e l'altro dei predetti processi debbonsi porre a disposizione dei giudici, degli avvocati e degli ausiliari più utili e moderni mezzi tecnici specie in tema di registrazione e di riproduzione e occorre aumentare il personale di cancelleria e di segreteria.

Particolare cura meritano le controversie relative ai rapporti di lavoro e, in tal campo, fa d'uopo, tra l'altro, ripristinare e disciplinare il tentativo di conciliazione obbligatorio, come presupposto processuale, in sede amministrativa (ufficio del lavoro) o, meglio, in sede sindacale, da esperirsi entro breve termine, eliminare l'intervento del pubblico ministero nelle controversie di lavoro in grado di appello, elevare al triplo l'attuale valore massimo per la competenza del pretore quanto meno nei procedimenti aventi per oggetto rapporti di lavoro, disciplinare meglio ed al fine del conseguimento di effetti solleciti gli istituti della provvisionale e della provvisoria esecuzione, abrogare il principio del divieto della clausola compromissoria nelle vertenze di lavoro.

Anche il processo fallimentare dà luogo, in taluni casi, a gravi inconvenienti ed in ordine ad esso, al fine di assicurare la difesa a chi è minacciato di dichiarazione di fallimento, si appalesa necessario rendere obbligatoria l'audizione preventiva del fallendo e dei soggetti ai quali si voglia estendere il fallimento. Allo stesso fine dell'effettivo esercizio del diritto di difesa, appare assai opportuno stabilire che in ogni caso i termini della procedura fallimentare, come ad esempio quello per proporre opposizione avverso la sentenza dichiarativa di fallimento, decorrano non dall'affissione all'albo pretorio bensì dalla comunicazione o notificazione del provvedimento all'interessato.

La legge 5 giugno 1967, n. 431, sull'adozione speciale ha dato luogo a rilevanti difficoltà nella sua pratica attuazione ed anche il procuratore generale della Cassazione, nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario corrente, ha evidenziato con ferma denunzia le carenze degli strumenti chiamati ad applicare il nuovo istituto e cioè dei tribunali e delle procure per i minorenni e degli uffici del giudice tutelare.

Non è da dimenticare che l'adozione speciale è diretta a dare una valida famiglia ai bambini che ne sono privi ed a tutelare la personalità dei minori. Occorre, pertanto, adottare provvedimenti urgenti ed idonei per assicurare in concreto i fondamentali diritti dei minori in stato di abbandono senza che a ciò ostino un precario ed insufficiente funzionamento degli uffici, il difetto numerico di magistrati, cancellieri e personale ausiliario, la scarsità o mancanza di locali e dei mezzi più elementari.

Le predette carenze, peraltro, involgono tutti i problemi della giustizia minorile, che vanno risolti non solo con provvedimenti relativi alla dotazione del personale e delle strutture indispensabili agli organi giudiziari, ma anche alla luce dei nuovi orientamenti scientifici.

Anche il diritto di famiglia va meglio disciplinato in relazione alle nuove convenzioni, alle nuove istanze sociali, ai nuovi e più evoluti atteggiamenti della collettività; ma al riguardo occorre operare con la massima cautela e senza sconsiderate concessioni, al fine di mantenere l'integrità dell'istituto familiare, che è uno dei cardini tradizionali e irrinunciabili dello Stato.

La riforma delle società commerciali si appalesa provvedimento urgente: essa deve servire non solo a proteggere realmente i diritti delle minoranze, ma, con gli opportuni e seri controlli da parte dei pubblici poteri, deve anche contribuire ad eliminare il fenomeno assai preoccupante dell'ingente fuga dei capitali italiani all'estero.

Il disegno di legge sul patrocinio statale per i non abbienti, del quale è stato da tempo iniziato l'esame — allo stato sospeso — dinanzi la Commissione giustizia del Senato, ha riferimento ad una delle esigenze di maggior rilevanza relative all'assicurazione del diritto costituzionale di difesa a favore di chi, pur non essendo povero in relazione al proprio reddito e al proprio patrimonio, è da considerarsi non abbiente e ha necessità di agire o resistere in una lite non pretestuosa o non manifestamente infondata.

L'*iter* di approvazione della predetta legge deve essere accelerato e aumentata congruamente deve essere la previsione di spesa mantenuta in sede di bilancio nell'esiguo ammontare di appena 500 milioni.

Altro grave problema da risolvere urgentemente concerne l'istituzione dei tribunali amministrativi di cui all'articolo 125 della Costituzione, anche perchè da un biennio, dopo le note decisioni della Corte costituzionale, sussiste il mancato funzionamento delle giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale e occorre eliminare la situazione di mera precarietà e di incertezza di guarentigie in cui versa il cittadino al quale è di fatto impedito agire o difendersi in giudizio nei confronti della pubblica amministrazione.

L'abolizione della censura preventiva nelle opere cinematografiche e teatrali non pare consigliabile, ma in ogni caso i problemi relativi alla moralità del pubblico minorile sono da esaminare con ponderatezza e scrupolosa attenzione, perchè la repressione tardiva di reati connessi a pubblici spettacoli arreca, a volte irreparabilmente, notevole pregiudizio all'educazione e alla personalità del minore.

La nuova disciplina delle locazioni degli immobili urbani afferisce ad una esigenza sociale ed umana che si protrae da moltissimi anni e rimane insoluta, a nulla valendo i provvedimenti interlocutori e transitori che, compreso il nuovo disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati e tuttora pendente dinanzi al Senato, sono stati emanati in materia in attesa di definitive statuizioni sempre promesse e mai realizzate.

Particolare riflessione meritano i disegni di legge di iniziativa parlamentare democristiana e comunista con i quali, sotto l'apparente riflesso di una nuova disciplina dell'equo canone negli affitti dei fondi rustici, si tende ad innovare radicalmente la natura e gli effetti dei contratti agrari. Al riguardo le Commissioni congiunte agricoltura e giustizia del Senato stanno elaborando un unico testo che, a parere di chi ha l'onore di parlare, non serve a regolamentare meglio le procedure per la determinazione di quello che si vorrebbe definire equo canone, ma tende ad annullare il diritto di proprietà in violazione dei precetti costituzionali, ad arrecare gravissimo danno all'agricoltura e a sconsigliare in futuro la stipula di nuove convenzioni agrarie, di nuovi contratti di affitto di fondi rustici. Il canone ancorato a misure minime e risibili e stabilito astrattamente ed esclusivamente in base ad un reddito dominicale determinato nel lontano 1939, la lunga durata minima dei contratti, la trasformazione in affittanza di ogni e qualsiasi contratto misto ed anche della soccida, il diritto dell'affittuario di eseguire innovazioni e miglioramenti anche senza la preventiva conoscenza e l'esplicito consenso del locatore, la nullità assoluta delle transazioni anche se stipulate molto tempo dopo la cessazione dell'affitto indurranno il proprietario di terreni a non concedere a terzi la conduzione del proprio fondo e sconsiglieranno ai cittadini l'impiego dei propri capitali nell'acquisto e nell'utilizzazione di immobili rustici, con gravissimo danno per la collettività e per lo Stato.

Mi permetto, pertanto, sollecitare l'azione oculata e preveggente del Governo e del Gruppo di maggioranza perchè, nel procedersi alla disciplina legislativa dell'equo canone nel contratto di affitto di fondi rustici (che ben a ragione dovrebbe rinviarsi in sede di definitiva regolamentazione del più vasto problema concernente tutti i contratti agrari) siano evitate decisioni particolaristiche, unilaterali e manifestamente ingiuste, illegittime ed incostituzionali.

Non è dato, infine, riscontrare nella relazione preliminare al bilancio alcun accenno

specifico alla auspicata riforma del diritto delle successioni che, al pari di quella del diritto di famiglia, si rende necessaria in relazione alle esigenze di rinnovamento sotto la spinta di nuove e moderne istanze sociali ed è, pertanto, augurabile che il Governo presenti all'uopo un suo progetto che valga a disciplinare adeguatamente la materia, tenendo in particolare conto anche i riflessi tributari che in atto incidono onerosamente sui beni trasferiti *iure successionis* o per atti di liberalità.

Ma uno dei problemi principali da affrontarsi da parte del Governo e del Parlamento è la sollecita revisione dell'ordinamento giudiziario che, ai sensi della settima disposizione transitoria della Costituzione, non può che essere realizzata in conformità con la Costituzione stessa.

Si assicura nella nota preliminare al bilancio che si è iniziato lo studio per la formazione del nuovo ordinamento; di ciò si prende atto e si formula vivo augurio che lo studio sia effettivamente completato entro il prossimo anno, perchè il cardine intorno al quale ruota l'amministrazione della giustizia e che deve assicurare buoni frutti trova fondamento preminente nell'ordinamento giudiziario.

L'irrazionale dispersione dei magistrati in troppi uffici giudiziari dove il lavoro è scarso, la penuria di giudici presso determinati importanti Corti di appello, tribunali e preture, la inutile sussistenza di piccole preture e di tribunali cosiddetti « minori » costituiscono, come tutti concordemente riconoscono, cause certe del cattivo funzionamento della giustizia in Italia ed è cosa veramente amara e deludente constatare come ancora oggi vi siano politici e parlamentari che, per ragioni prettamente elettoralistiche e di pessimo gusto provincialistico, si battano per evitare soppressioni o sollecitare costituzioni di giurisdizioni giudiziarie di assoluta irrilevanza che servono solo a procurare notevoli inceppamenti al normale e serio svolgimento delle attività giudiziarie.

È necessario poi dotare gli organismi giudiziari di maggiore numero di cancellieri ed accrescere notevolmente l'organico del personale ausiliario e, particolarmente, del personale di dattilografia. Esistono tribunali nei quali sentenze tempestivamente depositate dagli estensori non possono pubblicarsi da parecchi mesi per carenza di personale che proceda alla copiatura.

Bisogna altresì urgentemente dirimere le questioni inerenti all'assetto definitivo della carriera dei cancellieri e dei segretari giudiziari onde evitare, a causa di agitazioni e scioperi più o meno prolungati, la paralisi del funzionamento della giustizia.

Anche i problemi dei servizi giudiziari vanno vagliati e risoluti al fine di assicurare il normale corso delle attività giudiziarie. All'uopo di evidente utilità appaiono la istituzione del centro elettronico di documentazione della giustizia, che non dovrebbe rimanere al solo servizio del supremo collegio, e la dotazione di moderne attrezzature a favore degli uffici giudiziari.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Infatti lo si vuole diffondere anche in periferia. Ci saranno anche le telescriventi e si potranno rapidissimamente avere a Roma dai centri principali le comunicazioni sia della ricerca legislativa sia della ricerca giurisprudenziale. Questo è il programma.

N E N C I O N I . Ma tutto questo è ancora in progetto.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* È già in corso di attuazione.

F I L E T T I . Circa l'edilizia giudiziaria si appalesa necessario modificare la legge n. 392 del 24 aprile 1941, che pone a carico dei comuni le spese per la fornitura e la manutenzione dei locali giudiziari, anche se lo Stato all'uopo corrisponde dei contributi ordinari e straordinari. L'attuale precaria e deficitaria situazione in cui nella quasi generalità versano i comuni italiani suggerisce che le spese per la costruzione, l'ampliamento ed il restauro degli uffici giudiziari e quelle per la detenzione a qualsiasi titolo di locali ad uso giudiziario e per la manutenzione ordinaria e straordinaria gravino direttamente sul Ministero di grazia

e giustizia, anche perchè in tal modo si eliminano le lungaggini delle procedure che inevitabilmente si verificano allorquando sussistono interferenze tra enti locali ed amministrazioni statali.

Anche l'edilizia carceraria, l'equa retribuzione del lavoro dei detenuti e l'assicurazione assistenziale e previdenziale a favore di costoro, l'adozione di provvedimenti idonei all'accoglimento delle legittime richieste del personale adibito agli istituti di pena, la riforma dell'ordinamento penitenziario e di protezione dei minorenni costituiscono problemi di peculiare importanza che meritano sollecite e prioritarie soluzioni.

Così come notevole rilevanza assumono i rapporti internazionali di natura giudiziaria, con particolare riferimento all'ONU, al Consiglio d'Europa, alla CEE e quelli relativi alla esecutorietà nei Paesi esteri delle sentenze emesse in Italia e viceversa. Per quanto concerne tale ultimo problema è facile sottolineare che, al fine di evitare inutili remore, delibazioni o ripetizioni di processi, si rende opportuna la stipula di accordi internazionali che assicurino efficacia esecutoria negli Stati esteri alle pronunzie giudiziarie emesse in Italia e correlativamente nel nostro Paese alle sentenze rese in altri Stati.

A questo punto ritengo di non procedere oltre nel rapido *excursus* della materia che inerisce all'attuale funzionamento della giustizia in Italia.

Il bilancio di previsione per l'anno 1970 affronta in parte i problemi pressanti della giustizia, ma per la modestia delle sue cifre non induce a rosee prospettive.

Tra l'altro esso, ancora una volta, tace in ordine ai modi di assorbimento dei residui passivi, pur essendo stato fatto al riguardo analogo rilievo in sede di discussione del bilancio 1969.

L'esperienza del passato non suggerisce di attribuire credibilità alle buone intenzioni labialmente espresse ed induce a ritenere che nel campo dell'amministrazione della giustizia in Italia permarrà la già cancrenosa situazione di immobilismo e di paralisi.

Mi auguro vivamente però che tale pessimistica previsione non corrisponda al vero e che l'onorevole Ministro di grazia e giustizia al più presto e, comunque in sede di discussione di bilancio per l'anno finanziario 1971, possa annunciare al Parlamento l'effettiva soluzione di buona parte dei problemi, che sino ad oggi hanno attanagliato e posto in crisi la giustizia nel nostro Paese. (*Applausi dall'estrema destra*).

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, nel ricordarvi che la Presidenza ha l'obbligo di fare rispettare i tempi che i Gruppi hanno comunicato di aver stabilito per gli interventi dei loro rispettivi componenti sulle singole tabelle, faccio presente che ogni eccedenza oltre il limite di tempo prestabilito nei discorsi di singoli senatori si ripercuoterà a danno della durata degli interventi che gli altri colleghi di Gruppo potranno fare nel prosieguo del dibattito.

È iscritto a parlare il senatore Tomassini. Ne ha facoltà.

T O M A S S I N I . Rispetterò i tempi, signor Presidente, anche perchè mi sembra che sia sufficiente accennare ai temi essenziali del bilancio della giustizia.

Ho avuto cura di rileggere tutti gli atti parlamentari relativi alla discussione sul bilancio di previsione delle decorse legislature, e in particolare ho avuto cura di rileggere i discorsi programmatici dei vari Ministri guardasigilli e i discorsi critici dell'opposizione. Devo confessare che è una cosa sconcertante, perchè tutti quei discorsi sono oggi attuali e lo sono perchè è attuale la situazione. Con una regolare monotonia, ogni anno, nella rituale presentazione del bilancio si dicono le stesse cose: il Governo è l'eterno promettente, gli altri (cioè noi) siamo gli eterni promissari. Però nulla più ci sorprende perchè la politica delle promesse e del congelamento delle cose non è soltanto del settore della giustizia, ma costituisce la connotazione tipica dei governanti. Quel che è più grave, poi, è il fatto che tutti percepiscono la realtà storica del momento e cioè le esigenze nuove, i nuovi bisogni, le necessità di model-

lare le vecchie strutture alle prorompenti e urgenti istanze di rinnovamento. Ma ciò nonostante le cose restano come prima. Nel settore della giustizia, per riferirci al tema, quanti discorsi denunciano una crisi che è diventata cronica, quanti convegni di studi, e quanti discorsi dei vari Ministri, mai seguiti dai fatti? I problemi, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, non sono soltanto di efficienza, ma sono problemi di contenuti e di idee. Non basta ammucchiare disegni di legge per poi dire che il Governo ha preso delle iniziative di riforma, quando questi disegni di legge per la loro qualità e per la loro natura non sono assolutamente ispirati ad una trasformazione sostanziale del settore della giustizia: sono soltanto degli aggiornamenti, dei rattoppi di un vecchio sistema, la verniciatura di vecchie persiane di un vecchio edificio, che continua a crollare. E, guardi un po' il simbolismo, onorevole Ministro; il Palazzo di giustizia di Roma crolla come se volesse significare il crollo della Giustizia!

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Ma grazie a Dio non è crollato!

T O M A S S I N I . Ci vada e vedrà che tutti passano con una certa circospezione.

Il problema di base è quello che concerne la concezione che si ha della giustizia e come essa viene intesa. I tempi moderni di trasformazione della realtà sociale hanno posto nuovi rapporti tra l'individuo e la società, tra individuo e individuo, rimarcando così il divario tra un ordinamento giuridico che sopravvive al suo tempo e la realtà attuale che va al di là dei vecchi schemi e reclama nuovi ordinamenti, nuove strutture e una nuova e diversa giustizia.

La realtà sociale crea sempre dei problemi giuridici nuovi che esigono pronte ed adeguate soluzioni e richiedono il rinnovamento dei tradizionali schemi concettuali che sopravvivono alle situazioni superate. Ci troviamo di fronte a questo fenomeno, varie volte sottolineato da questi banchi: non vi è stato un processo di adattamento e di adeguamento della realtà giuridica al fatto economico e alla realtà sociale. Sempre più profondo si fa il contrasto tra le strutture giuridiche e amministrative della società e il ritmo con cui il processo di trasformazione della società stessa si è verificato e si va verificando.

Coesistono in una promiscuità sconcertante fonti giuridiche eterogenee corrispondenti a tre diversi periodi storici: alcune norme di una Costituzione di ispirazione democratica; alcune leggi prefasciste di tendenze liberali; molte leggi fasciste di marca chiaramente autoritaria, talchè la nostra è una società definita democratica, ma in realtà è retta e governata da un ordinamento politico autoritario e repressivo, prodotto dal fascismo e che sopravvive ad esso, conservato dalla classe dominante come valido strumento di difesa e di garanzia dei propri fini e dei propri interessi.

Quindi, onorevole Ministro, dovremmo fare il bilancio delle idee, delle realizzazioni, dei contenuti, un giro di orizzonte: 20 anni di inerzia. Senza toccare problemi di carattere generale dei quali del resto abbiamo parlato lungamente in altre occasioni durante il dibattito sulla crisi della giustizia e i problemi che sono ormai entrati nella coscienza generale, mi soffermo soltanto su alcuni aspetti concreti attinenti all'organizzazione dei servizi, cioè tocco l'aspetto degli istituti del sistema di prevenzione e del sistema penitenziario.

Istituti di prevenzione e di pena. Mi occupo di questo perchè recentemente la rivolta dei detenuti in varie carceri italiane ha imposto all'attenzione generale la gravità della loro condizione. L'edilizia penitenziaria per la sua squisita natura strumentale deve essere rispondente alla funzione che le si assegna, e, come è stato giustamente osservato, rispecchia le concezioni correnti e la filosofia del sistema sociale. Può dirsi che l'edilizia penitenziaria e il sistema tuttora esistente siano rispondenti al fine educativo ed emendativo del condannato? Siano cioè essi tali da realizzare quella terapia psichica per inserire il reo nel consorzio sociale?

L'esecuzione penale è concepita come un processo rieducativo con interventi indirizzati a portare modificazioni alla personalità verso la meta dell'adattamento sociale. Possiamo essere concordi nell'affermare che gli schemi ambientali non rispondono a queste esigenze; gli stessi direttori delle carceri hanno denunciato che la sistemazione delle istituzioni penitenziarie e minorili, specie quella degli istituti per adulti, è seriamente allarmante a causa della inammissibile arretratezza delle istituzioni stesse in ordine all'edilizia e in particolare al lavoro e alla scuola. Ma gli aspetti più gravi della situazione, denunciati anche dall'associazione di funzionari direttivi dell'amministrazione penitenziaria, possono enunciarsi in alcuni punti. Primo, la somministrazione del vitto è ancora data in appalto a privati che vi provvedono con criteri imprenditoriali; secondo, malgrado che il lavoro sia previsto come obbligo, una notevole percentuale dei detenuti è costretta nell'ozio involontario o viene impiegata in lavori di scarso valore tecnologico e sociale; terzo, per l'insufficienza di agenti di custodia, dovuta al fatto che un quarto circa di essi non presta servizi di istituto perchè utilizzato da altri uffici, i detenuti in ozio, come accade nelle grandi carceri giudiziarie, restano chiusi nella cella circa 22 ore sulle 24 della giornata, stato di cose questo che esaspera la condizione dei detenuti sempre più sfiduciati e determina i movimenti di protesta e di rivolta; quarto, molte carceri giudiziarie sono sovraffollate, per cui le direzioni sono costrette a tenere gran parte dei detenuti a tre per cella, con letti biposto, senza altre suppellettili e senza servizi igienici; quinto, nelle carceri mandamentali regnano il disinteresse, l'ozio e l'abbandono. Questi gli aspetti più salienti dell'assurda situazione carceraria; ma quello che è più grave è che viene praticato un sistema di trattamento repressivo che caratterizza le istituzioni violente proprie di una società e di una cultura basate sulla ideologia dell'autoritarismo che, opprimendola, disumanizza e mortifica la personalità dell'uomo.

Se si leggessero i risultati dell'inchesta parlamentare nel carcere dell'Ucciardone di Palermo del 1867 (cioè cento anni fa) lei, onorevole Ministro, non vi riscontrerebbe una grande differenza dalla denuncia dei direttori delle carceri: hanno quasi lo stesso contenuto, se non lo stesso linguaggio. Quale significato ha questa uguaglianza, questa similarità di contenuti, di proteste e di denunzie, se non quello dell'immutata condizione delle carceri italiane che abbiamo ereditato dai Borboni? La disfunzione del sistema carcerario è un vecchio retaggio dei governanti, che se lo tramandano e non avvertono le esigenze di una radicale trasformazione, per promuovere lo sviluppo delle attrezzature umane e strumentali adeguate, per compiere un'indagine e una analisi completa e approfondita della personalità del reo.

Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1968 la Corte dei conti scrive: « Personale degli istituti di prevenzione e pena. Inadeguato numericamente risulta il personale che svolge funzioni connesse con l'organizzazione del sistema di prevenzione e di pena, tanto della carriera direttiva quanto di quella di concetto. Il numero delle carceri e degli istituti minorili attualmente in funzione, complessivamente 270, non trova infatti corrispondenza nell'organico del personale amministrativo che dovrebbe ad essi presiedere. Di conseguenza, e per effetto anche delle numerose vacanze esistenti nel ruolo, la direzione di molti istituti di pena e della maggior parte di quelli minorili viene precariamente affidata a personale di qualifica diversa ».

L'altro aspetto è quello della rieducazione dei minori. Qui il discorso potrebbe allargarsi per investire una vasta problematica che dà al concetto di giustizia un significato più ampio di quello puramente tecnico-giuridico, giacchè più che la repressione si deve porre l'accento sulla prevenzione, realizzando quegli strumenti che le ricerche criminologiche e psicologiche additano. Ma a voler rimanere soltanto al sistema rieducativo, dobbiamo rilevare anche qui l'inadeguatezza dei mezzi e il contrasto

con quanto è reclamato dalle esigenze della criminologia e della rieducazione.

Credo che sia esauriente leggere anche a questo proposito quanto scrive la Corte dei conti: « Rieducazione dei minori. In materia di mantenimento e di istruzione dei minori sottoposti a rieducazione è anzitutto da ricordare che l'amministrazione solo in parte provvede ad assolvere direttamente le delicate funzioni ad essa commesse. Ancora frequente risulta infatti l'affidamento di numerosi rieducandi ad istituzioni religiose e laiche e a privati. Nel 1968 risultavano complessivamente ricoverati in case di rieducazione e istituti di osservazione statali 2.118 minori, mentre quelli affidati a istituti convenzionati erano in totale 3.099. La misura dei compensi unitari spettanti ai vari istituti subisce d'altra parte oscillazioni che non sempre trovano giustificazione negli elementi variabili delle convenzioni (numero dei rieducandi e ubicazione degli istituti). Le diarie corrisposte agli istituti retti da religiosi per il mantenimento e l'istruzione obbligatoria e professionale dei minori variano da lire 1.150 a lire 2.700 giornaliere *pro capite;* mentre quelle stabilite con gli altri istituti vanno da lire 1.400 a lire 3.950. Va soggiunto che, presumibilmente per carenze di personale, anche taluni istituti statali sono stati affidati in gestione a enti religiosi e laici ed a privati i quali provvedono al mantenimento ed all'istruzione ovvero al solo mantenimento dei rieducandi ». E noi sappiamo, per esperienze che abbiamo vissuto in questi ultimi tempi, degli scandali che sono venuti in luce spontaneamente e non perchè un funzionario del Ministero di grazia e giustizia li abbia scoperti.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Si trattava di situazioni che non erano soggette al controllo del Ministero di grazia e giustizia, ma del Ministero dell'interno.

T O M A S S I N I . Si tratta pur sempre di due Ministeri che fanno parte dello stesso Governo e che quindi seguono la stessa politica.

Continuo nella citazione: « Va soggiunto che sono ancora privi di dirigenti i centri di rieducazione per i minorenni di Caltanissetta, Catania, Messina, Reggio Calabria e Catanzaro, la cui reggenza è affidata al direttore del centro di Palermo che deve quindi esercitare la vigilanza sui numerosi istituti compresi nelle rispettive circoscrizioni notevolmente distanti dalla sua sede di servizio ».

Questa è la situazione, onorevole Ministro, per quello che concerne gli istituti di rieducazione dei minori.

Tutti avvertiamo, anche lei, onorevole Ministro, quanto grave sia il problema dei minori relativamente alla casa, alla scuola, alla famiglia, per i fenomeni che possiamo cogliere nella realtà di ogni giorno. I minori sono soli, sbandati in una società egoistica, in una società neocapitalistica come la nostra: sono abbandonati a se stessi; nulla si è fatto e nulla si fa per loro. E poi si interviene quando il delitto è già avvenuto, per svolgere un'azione terapeutica di riadattamento del minore, mentre la nostra azione avrebbe dovuto svolgersi prima con funzione di profilassi.

Occorre in sostanza adoperarsi affinchè la dissocialità, la asocialità o l'antisocialità dei minore vengano individuate preventivamente e tempestivamente, così da impedire il loro progredire e quindi il loro manifestarsi.

Onorevole Ministro, onorevoli colleghi, voglio concludere con un'altra considerazione. Un bilancio di previsione è la proiezione sul piano concreto di una volontà di fare e delle cose da fare nell'immediato futuro. Con rammarico debbo dire che il bilancio che ella ci ha presentato è la continuità e il calco di un passato che ignora completamente le riforme sostanziali che la coscienza generale reclama. (*Applausi dalla estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Zuccalà. Ne ha facoltà.

Z U C C A L A ' . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, cominciare a discutere dei problemi della giustizia

in occasione dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia offrirebbe certamente l'appiglio per ampliare quel grosso tema che già abbiamo discusso in quest'Aula, relativo alle dissonanze che ci sono nel Paese, e che tutti avvertiamo, tra un ordinamento che si rivela ogni giorno sempre più insufficiente e una realtà sociale ad esso palesemente inadeguata. Ma non è sicuramente questo il tema del nostro attuale dibattito, tema che già è stato ampiamente discusso. Su questa discordanza che certamente è un retaggio dei vecchi schemi autoritari e non democratici del passato, in rapporto alle esigenze della società civile, può essere utile ricordare le molteplici inadempienze, ma mi pare che non sia neppure giusto dire che niente si muove per rinnovare gli schemi delle istituzioni.

Abbiamo già in discussione vari provvedimenti legislativi, dalla riforma del codice penale a quella dei codici di procedura penale e procedura civile, alla riforma dell'ordinamento giudiziario, provvedimenti tutti in discussione presso le competenti Commissioni. La riforma del codice di procedura penale poi è già stata approvata dall'altro ramo del Parlamento e aspetta la nostra approvazione, quindi non mi sembra giusto dire che niente si muove per adeguare alle esigenze della società civile le strutture giudiziarie. Qualcosa si è fatto e si continua a fare e certamente questo è un merito del Governo e dei governanti, che hanno cercato in questo ultimo lasso di tempo di mandare avanti queste riforme.

Non dobbiamo dimenticare che la riforma delle strutture giuridiche del nostro Paese rappresenta, a mio parere, la nuova frontiera; niente si muove nella realtà se non c'è un ordinamento giuridico ad essa adeguato. Qualunque ordinamento in contrasto con questa realtà sarebbe lettera morta. E oggi noi abbiamo discrasie di norme che spesso sopravvivono per forza d'inerzia e che poi la Corte costituzionale distrugge con un colpo di piccone proprio perchè non rispondenti alle esigenze e alla realtà del Paese.

Quindi i problemi ci sono, li abbiamo ampiamente discussi e qualcosa comincia a muoversi in questo settore e spetterà alla responsabilità del Parlamento e alla sensibilità dei governanti mandarli avanti come ci auguriamo avvenga.

Dobbiamo tuttavia lamentarci del fatto che in questo bilancio ancora una volta è evidente una palese insufficienza per la soluzione in tempo immediato di alcune esigenze fondamentali atte a creare le condizioni stesse di adeguamento sulle quali le riforme che stiamo preparando devono vivere e prosperare.

Vede, onorevole Ministro, sono rimasto molto perplesso circa uno stanziamento e, pur avendo annunciato in Commissione un emendamento che poi non presenteremo in quest'Aula, raccomanderei alla sua sensibilità, che apprezzo e che so che ella possiede in modo rilevante, di evitare una spesa che può sembrare il simbolo di uno Stato oppressivo quale il nostro non è, di un atteggiamento dei governanti insensibile, il che non è vero, ad altre esigenze previste nel bilancio. Parlo della spesa di un miliardo e 100 milioni prevista per la costruzione di carrozze carcerarie per il trasporto dei detenuti.

Signor Ministro, questa non è una spesa utile perchè questa somma può essere vantaggiosamente utilizzata in altra direzione. E non è utile soprattutto per ciò che essa rappresenta. Non dobbiamo ancora — e mi riallaccio ad alcune considerazioni fatte dal senatore Tomassini — considerare il detenuto come un elemento da trasportare in condizioni umilianti e oppressive per la stessa personalità umana, cioè con le catene ai polsi e trasferendolo poi in una cellulare ferroviaria a gabbia chiusa, come un animale selvaggio, mentre potrebbe essere custodito normalmente dai carabinieri e viaggiare in uno scompartimento di seconda classe con la necessaria sorveglianza.

Ma dobbiamo veramente spendere, oggi, nel 1970, un miliardo e 100 milioni per costruire queste carrozze cellulari per detenuti, quando invece potremmo utilizzare questa somma, signor Ministro, per un capitolo specifico del bilancio che purtroppo

ha uno stanziamento veramente miserevole? Noi stanziamo 350 milioni per l'assistenza — è detto nella relazione — nel campo sociale e di questi 350 milioni 50 sono giustamente dati quale contributo all'Organizzazione delle Nazioni Unite per il sovvenzionamento dell'attività dell'Istituto di ricerca per la difesa sociale e 300 milioni sono previsti come spesa per l'assistenza a favore dei dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena e alle loro famiglie. Ma crediamo veramente che si possa dare efficacemente assistenza a questi uomini che hanno pagato un debito alla società, che hanno diritto di essere recuperati alla società civile, con simili somme? Per fare questo è necessaria una spesa congrua, affinchè possa essere conseguito questo nobile scopo che risponde del resto, come abbiamo detto più volte in quest'Aula, ad un precetto costituzionale.

Signor Ministro, io credo che 300 milioni si dileguino nello spazio di una mattinata. Se anzichè destinare quel miliardo e 100 milioni alla costruzione delle carrozze carcerarie — e qui lo raccomando alla sua sensibilità tant'è che non abbiamo presentato emendamenti — potessimo reperire tra le pieghe di questa voce alcune centinaia di milioni da destinare ad una attività sociale per l'assistenza ai detenuti che cercano di reinserirsi nella società civile, credo che faremmo opera utile e proficua e credo che ella, signor Ministro, ne riceverebbe grande prestigio e grande lode per aver con particolare sensibilità utilizzato fondi a scopi diversi da quelli originari che mi paiono veramente oppressivi.

Tra le pieghe del bilancio mi sembra poi che si possa fare qualche altra utile considerazione. Per quanto concerne gli studi ed i progetti sulla riforma legislativa, per quello che abbiamo visto, signor Ministro, è necessario fare una lode poichè le riforme avanzate sono prestigiose, le riforme dei codici sono veramente avanzate sul piano sociale, anche se il Parlamento potrà portare emendamenti e miglioramenti che sono auspicabili, come per esempio nel codice di procedura penale, nel codice di procedura civile e per l'ordinamento giudiziario che è stato annunciato in preparazione. Anzi a questo proposito a Milano il 24 ed il 25 si svolgerà un convegno organizzato dall'Associazione dei magistrati e, mi pare, dal Consiglio dell'Ordine di Milano per discutere specificatamente di questo argomento.

Come dicevo, l'ordinamento giudiziario enunciato nella relazione su questo stato di previsione del bilancio ha qualche pecca che credo possa essere corretta in tempo. Per esempio non si parla di quello che è l'auspicio costante in tutti i congressi e cioè dei giudici laici in Cassazione, che dovrebbero essere un elemento importante di inserimento per il rinnovamento della giustizia e delle sue strutture Non si parla per esempio del giudice unico, che potrebbe essere anch'esso elemento portante specialmente nelle liti di minore consistenza per un adeguamento nel processo di attuazione della giustizia in una società civile ed evoluta come la nostra.

Non si parla delle giurie popolari in corte di assise, che pure rappresentano un problema molto sentito la cui soluzione potrebbe porre rimedio a gravi squilibri ed a forti dissonanze che negli ultimi tempi si sono avuti, soprattutto in questo tipo di giudizi.

Si parla invece del grado di istruzione e di preparazione a cui dovrebbero essere soggetti i nuovi magistrati prima di essere immessi in carriera.

Io vedo che nello stato di previsione della spesa sono stanziati 22 milioni per la preparazione di questi magistrati. Si tratta di una cifra certamente insufficiente per raggiungere lo scopo. Anche qui ancora una volta — e questo non è un rimprovero che possa essere fatto al Ministro della giustizia — il nostro bilancio continua ad essere il bilancio cenerentola di tutto quello statale. Una maggiore iniziativa, un maggiore ardore e forse un maggiore coraggio avrebbero dovuto conciliare l'opportunità di impinguare queste cifre che sembrano cifre non produttive ma che invece mirano, a mio parere, a raggiungere scopi essenziali per la vitalità stessa delle nostre istituzioni.

Ora, riallacciandomi al problema della preparazione dei magistrati, ribadisco che si tratta di un elemento essenziale di cui biso-

gna tenere assolutamente conto: 22 milioni non bastano; se il Ministro poi, in questa o in altre occasioni, potrà precisare in che modo si svolge questo sistema di preparazione dei magistrati e quali frutti avrà potuto dare, il Parlamento potrà avere elementi sufficienti per valutare la produttività di questa spesa e per chiederne forse al Tesoro l'incremento, come è negli auguri e nelle previsioni che noi facciamo.

Ci sono moltissime altre previsioni che lasciano ancora la spesa in un ambito limitato ed angusto: per esempio, per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, essa si riallaccia ancora al sistema dei contributi ai comuni che costruiscono nuovi edifici giudiziari: tale spesa però è stata limitata nell'ambito, mi pare, di 3 miliardi e 500 milioni, cifra che si appalesa insufficiente rispetto alle esigenze del Paese.

Un'altra grossa lacuna riguarda la questione dell'edilizia penitenziaria e già in sede di dibattito sulle carceri, sull'edilizia penitenziaria mi pare vi è stato un espresso impegno da parte del Ministro di avere altri fondi, oltre quelli disponibili in bilancio, per attuare un piano concreto per i 14 edifici carcerari che dovrebbero sorgere, possibilmente con procedure accelerate e svincolate da certe secche aministrative e burocratiche in cui purtroppo oggi i progetti vengono insabbiati.

C'è pertanto un ampio arco di previsioni che il bilancio ci consente di poter fare e noi vogliamo esprimere l'augurio che il prossimo bilancio del Ministero della giustizia ci consenta di non ripetere sempre le stesse cose, ma ci permetta di raggiungere, con le riforme, obiettivi a medio e lungo termine.

Siano benvenute queste riforme perchè modificano la struttura e la realtà del Paese; se parliamo per esempio della riforma delle società per azioni, ci accorgiamo che si tratta di un'esigenza così profondamente sentita da essere quasi rivoluzionaria, se la riforma venisse compiuta in un tempo abbastanza breve. Ma, poichè il bilancio dura un anno, dobbiamo pensare, in questo breve periodo di tempo, non solo e non tanto alle riforme a lungo e a medio termine, quanto alle esigenze immediate che devono essere soddisfatte senza provvedimenti a largo respiro — come sono appunto le riforme strutturali che il Parlamento sta studiando — da una società civile e avanzata come la nostra.

Voglio citare una sola voce, signor Ministro, che mi pare veramente insufficiente nel bilancio rispetto alle esigenze di una società civile che, con accenti più drammatici, il collega Tomassini ha ricordato: mi riferisco alla voce inerente allo stanziamento per la tutela dei minori. Noi avevamo una spesa di 4 miliardi e 550 milioni che è stata aumentata di 800 milioni portandola a 5 miliardi e 350 milioni. Però questa voce è comprensiva di troppi elementi, per cui dubito molto che i fini che ci si prefigge possano essere realmente raggiunti. Dovremmo sopperire con 5 miliardi e 350 milioni alle spese per il funzionamento degli organi a tutela e riadattamento dei minori, all'accertamento e al trattamento della personalità del minore e del suo ambiente familiare, alle spese per i mezzi rieducativi, al mantenimento dei ricoverati negli istituti di prevenzione, al trasporto dei minori, alla loro assistenza, alla provvista di servizi di ogni genere, alla manutezione e all'esercizio dei mezzi per il trasporto dei minori e a cose inerenti ai servizi non appaltabili. Tutte queste voci — che già sarebbe stato opportuno distinguere singolarmente ciascuna con una spesa a parte — non possono essere soddisfatte con la somma di 5 miliardi e 350 milioni. Se dirottassimo ancora a questa voce 500 milioni di quel miliardo che dovremmo spendere per le carrozze carcerarie, credo che anche se l'obiettivo non sarebbe raggiunto il pieno, potremmo, per esempio, migliorare il personale per lo studio della personalità biopsichica del minore, per adattarlo ad una società nella quale deve vivere e lavorare. Ecco perchè penso che siano necessari una distinzione particolare di queste voci e un reperimento di altri fondi per studiare non in termini lunghi, perchè qui non occorrono delle grandi riforme, (la panacea delle grandi riforme è spesso una attesa messianica che verrà soddisfatta magari con il tempo), ma per

studiare in termini brevi, concreti, secondo la sensibilità dei governanti e secondo la sensibilità dell'onorevole Ministro, provvedimenti che possano essere attuati in termini costanti, in termini immediati. In quegli istituti non vi è personale specializzato (medico, assistenti sociali) che possa studiare la personalità dei minori. Ebbene, non aspettiamo le grandi riforme, troviamo tra le pieghe del bilancio la somma necessaria per incrementare questi studi, per specializzare questo personale. In tal modo faremo opera utile ed efficiente per la nostra società civile che aspetta queste riforme.

Ecco perchè, signor Ministro, c'è una grande attesa nel Paese. Si attende che vengano rimosse quelle incrostazioni autoritarie che noi abbiamo ereditato dal passato e che spesso sono di ostacolo all'attuazione dei princìpi della nostra Costituzione. A questo provvedono le riforme sia particolari sia generali, ma dobbiamo provvedere anche a che ci sia una rispondenza ai bisogni che il Paese deve soddisfare in modo immediato, al di là e al di sopra, come dicevo, delle riforme a lungo e medio termine. È necessario provvedere al più presto alle riforme per i minori, per i carcerati che soffrono, a tutelare i diritti della difesa, alla riforma dell'ordinamento giudiziario che deve essere al più presto attuato perchè finalmente il nostro Paese abbia una giustizia che sia effettivamente amministrata in nome del popolo sovrano. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Finizzi. Ne ha facoltà.

F I N I Z Z I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, l'argomento in esame presenta due aspetti: un aspetto numerico, concernente le cifre che abbiamo modo di desumere dalla tabella n. 5 dello stato di previsione di spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1970, e l'aspetto, contenuto nella nota illustrativa dell'onorevole Ministro, della programmazione, in relazione all'attività che il Ministero si propone di svolgere nel prossimo anno.

Le indicazioni numeriche non le ritengo, invero, molto soddisfacenti: indubbiamente dipenderà da esigenze di bilancio in generale, ma è fuori dubbio che un aumento in quella misura che non esito a definire assolutamente irrilevante (appena il 6 per cento) rispetto alla spesa dell'esercizio in corso costituisce non un passo avanti, sia pure piccolissimo, ma addirittura un regresso. Infatti le spese ricorrenti che il Ministero andrà a sostenere nel prossimo anno saranno certo notevolmente superiori rispetto alla percentuale che è stata tenuta presente.

Le considerazioni sono invece di tutt'altro significato per quanto concerne la programmazione che l'onorevole Ministro ha tracciato in linee sommarie e le indicazioni che egli ha fornito per i lavori legislativi in corso che investono le strutture fondamentali di tutto il nostro sistema giuridico. È un programma quanto mai vasto, quanto mai ricco di impegno e di contenuto e sono convinto che la persona dell'onorevole Guardasigilli ha la capacità e la volitività per attuarlo. Non ho quel pessimismo che è stato espresso poc'anzi dal collega Tomassini, ma indubbiamente non è che con ciò io voglia esagerare la possibilità concreta di una sua realizzazione nel breve lasso di tempo di un anno. Sono convinto però che l'onorevole ministro Gava abbia, ripeto, queste doti di capacità e di volitività che gli permetteranno di realizzare nella misura più ampia possibile tutto ciò che ha preventivato, per lo meno in buona parte.

Ora, a parte le riforme riguardanti il codice penale, il codice di procedura penale, il codice di procedura civile, io intendo soffermarmi particolarmente su alcuni disegni di legge che vengono preannunziati, soprattutto quello sulle società commerciali, riguardante cioè la riforma di tali società.

Dal collega del Movimento sociale è stato richiesto che la riforma assicuri guarentigie alle minoranze e che peraltro soddisfi alle esigenze tributarie che uno Stato moderno ha diritto di porre e di attuare. Ora, le mie preoccupazioni sono di altra natura. Il regolamento delle aziende commerciali costituisce una base di portata rimarchevole ed essenziale per la vita economica del Paese. Ed è indispensabile, io ritengo, che nel configurarne la strut-

tura si faccia riferimento alla legislazione vigente in ispecie nei Paesi della Comunità, perchè non si abbiano a creare degli *handicaps*, degli ostacoli, delle menomazioni che impedirebbero ai nostri organismi economici di battersi con validità e di muovere da una posizione di eguaglianza rispetto agli organismi degli altri Paesi comunitari.

Non nascondo che questa raccomandazione ebbi modo di esprimerla anche in sede di Commissione per quanto concerne la nuova normativa sulla fittanza agraria. Purtroppo debbo amaramente riferire che malgrado le mie ripetute richieste, non di meno non si è tenuto in conto alcuno che noi facciamo parte della Comunità europea, e se vogliamo che questa partecipazione sia reale, effettiva e valida, se vogliamo anzitutto poter trarre da quella partecipazione i vantaggi che il Paese si attende, se vogliamo diminuire il divario che ci separa su un piano di progresso economico, oltre che sociale e civile, dagli altri Paesi della Comunità noi non possiamo prescindere dalla legislazione, soprattutto quando si tratta di norme che si riferiscono alla strutturazione di istituti giuridici dai quali dipende notevolmente il grado di efficienza, di funzionalità degli organismi che ne sono interessati.

Un altro riferimento particolare lo faccio sul disegno di legge che viene preannunziato in materia di diritti di famiglia. La famiglia è un organismo che trae la sua efficienza, la sua essenza e la sua finalità da una natura indistruttibile. Non vi è azione politica la quale si discosti dalla realtà naturale dell'assetto familiare, che possa registrare successo. Legislazioni di Paesi dell'Est hanno già dato significazioni quanto mai sicure ed ineccepibili su questo punto. Quindi io vorrei permettermi di richiamarmi alla benevola attenzione dell'onorevole Ministro perchè il disegno di legge sui diritti di famiglia non costituisca necessariamente un qualcosa di nuovo e perchè il nuovo sia indubbiamente qualcosa di migliore del vecchio. Indubbiamente la famiglia di oggi presenta un meccanismo, un funzionamento, un comportamento alquanto diversi, ma poco diversi — direi — dalla famiglia di ieri. Noi rimaniamo sempre aperti ad ogni nuova considerazione, ad ogni nuova prospettiva e ad ogni nuova esigenza, ma per il piacere di fare delle novità non vorrei che cadessimo in errori che, riferentisi alla famiglia, potrebbero essere oltremodo deleteri: quindi cautela, misura, perchè l'organismo familiare non abbia da una legislazione avveniristica a trarre danno e non vantaggio, quale potrebbe trarre invece da una legislazione moderna, avveduta, cauta ma consapevole e responsabile delle finalità che si propone.

Altro argomento sul quale intendo soffermarmi e che ho richiamato già nel mio intervento nel decorso anno sulla analoga trattazione, è quello dell'istituto dell'adozione che, malgrado nella pratica si siano fatti dei sensibili passi, credo vada riveduto e corretto nella sua normatività. Infatti le norme esistenti sono molto farraginose, burocratizzate, quando invece sarebbe necessario attuare un sistema quanto mai rapido che garantisca le due finalità: quella principale di dare al bambino una famiglia e quella di avere la certezza che la famiglia accolga il bambino con il proposito di farne un proprio membro e non di tenerlo estraneo alla casa.

Sono finalità nobilissime ed elevatissime, ma così semplici ed elementari che non richiedono un complesso di norme, qual è quello attuale, che rende il sistema dell'adozione quanto mai aggrovigliato e complicato, che non soddisfa alle effettive aspettative e alle esigenze attuali, ma che anzi presenta qualche cosa di troppo sotto l'aspetto burocratico.

Malgrado sia stato già trattato dal collega Zuccalà e in particolare dal collega Tomassini l'argomento degli istituti penitenziari e degli istituti minorili, mi permetto di aggiungere qualche altra piccola cosa. Ritengo che alla vita delle carceri debba essere provveduto con strumenti più idonei, per quanto attiene agli organismi preposti alla vita carceraria.

Dobbiamo riconoscere che oggi vi sono direttori delle carceri che il più delle volte sono ragionieri, dottori in legge o dottori commercialisti; che vi sono custodi carcerari che hanno non so quale grado di preparazione e quale capacità di assolvere il loro compito.

I magistrati poi che debbono presiedere a questa vita in sostanza si sentono poco attratti dai compiti di vigilanza e di controllo, forse perchè avvertono di non essere i più indicati.

Abbiamo qui di fronte un problema che riguarda l'individuo che, pur essendo membro della popolazione carceraria, non di meno ha quella indistruttibile fisionomia tutta particolare che richiede nella fattispecie una considerazione ed un trattamento tutto particolare. Si tratta infatti di asociali, disadattati, per i quali diventare delinquente cronico o irreversibile è molto facile.

Tutti sappiamo che il problema dei disadattati e degli asociali comporta e coinvolge problemi di natura psicologica, pedagogica, sociologica e medica. Se però a presiedere questi istituti penitenziari vi potesse essere un centro di direzione e di controllo formato da una *équipe* di sociologi, di psichiatri, di medici, di pedagoghi e così via, noi forse creeremmo finalmente un organismo moderno in grado di poter impartire e dare direttive valide per la rieducazione dei carcerati.

Un altro argomento mi permetto di trattare e poi andrò alla conclusione. Si afferma che la crisi della giustizia è in una società che si evolve (ho carpito la frase dalla relazione). Ora la crisi, anzichè segnare una fase di regresso, secondo me progredisce perchè le contestazioni, le sommosse, l'insicurezza hanno creato la convinzione che non valga più il famoso *quod plerumque accidit* dei latini, in base al quale la legislazione, la norma dovrebbe essere creata unicamente per sopperire alla maggior parte dei casi mentre invece il fatto che i casi eccezionali abbiano a prevalere ed a imporre la norma alla maggioranza purtroppo ritengo che stia diventando il costume, la moda di oggi, e ciò capovolge il concetto del diritto. Lo Stato cioè perde la sua efficienza e la sua validità perchè non può più fare assegnamento su un diritto certo, definito, consapevole e tale io ritengo sia solo — torno a dirlo — la norma che è l'emanazione della coscienza popolare, e per coscienza popolare intendo la coscienza della quasi totalità. Invece oggi noi assistiamo ad un capovolgimento di valori, di posizioni e di comportamenti.

È diventato quasi un diritto affermare anche in un'Aula parlamentare che la contestazione del singolo o di pochi deve essere elevata a fondamento per la regola di vita, deve essere essa stessa il fondamento della norma giuridica. In questo modo noi faremo slittare le basi della società su un terreno quanto mai viscido e scivoloso se non poniamo tempestivamente dei rimedi, se non mostriamo fermezza nella nostra responsabilità di legislatori; in caso contrario noi non faremo altro che accrescere i danni ed anche i lutti.

Ricordo che quando discutemmo la legge sull'amnistia io mi opposi energicamente al fatto che essa venisse varata prima ancora che avesse fine il ciclo evolutivo che pure veniva annunziato; in quell'occasione si agì con debolezza ed io ritengo che se noi avessimo invece mostrato fermezza di decisioni oggi le contestazioni, i disordini non avrebbero raggiunto quel livello che noi tutti accusiamo.

Non vorrei però che queste mie asserzioni possano sembrare affermazioni di tradizionalismo, di conservatorismo; noi liberali storicamente siamo sempre stati all'avanguardia di ogni apertura e di ogni progresso e lo siamo ancora oggi come lo furono i liberali di ieri. Invochiamo soltanto la via della dirittura, la via che porta cioè effettivamente alle costruzioni positive, al raggiungimento di traguardi validi, alla realizzazione delle legittime aspirazioni umane.

Concludendo io non posso non rilevare che, mentre da un canto c'è tutto un processo di legiferazione su un piano istituzionale così ampio, così moderno e così consono e coerente con le esigenze di tutto il popolo, di contro vi è un bilancio quanto mai inadeguato e insufficiente per la spesa. Qui io avverto la discrasia che mi toglie, ripeto, entusiasmo.

Vorrei che l'onorevole Ministro, almeno per il futuro bilancio, sappia farsi valere, perchè non vi potrà essere seria realizzazione sul piano della concretezza se non suffragata dai mezzi finanziari idonei.

Quando si trattò di esaminare l'ordinamento penitenziario non si ebbe difficoltà a riconoscere che si faceva presto a porre delle norme sulla carta ma che era necessario, af-

finchè tali norme si traducessero in realtà, un grande impegno di carattere finanziario per la realizzazione di quella edilizia carceraria che indubbiamente costituisce un elemento di indispensabilità per la attuazione delle leggi che noi approviamo.

Il mio sommesso discorso all'onorevole Ministro è diretto soltanto a questo: faccia in modo che ciò che egli sicuramente realizzerà sul piano normativo — e ne ha tutta la capacità ed il volere — non rimanga un qualcosa appunto di soltanto normativo ma trovi concrete possibilità di attuazione attraverso mezzi finanziari adeguati, poichè senza questi, ripeto, le normative di realizzazione saranno solo delle sterili prospettive. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Di Benedetto. Ne ha facoltà.

D I B E N E D E T T O . Signor Presidente, signor Ministro, io cercherò di non addebitare ai colleghi del mio Gruppo gli effetti della mia esuberanza, accreditando loro invece quelli della mia sobrietà, e credo che di questo mi saranno grati anche i colleghi rimasti in Aula.

Il rispetto del limite di uno stringato e rapido dibattito di fronte all'ampiezza del tema mi impone delle considerazioni che dovranno essere brevi e che cercherò di contenere in una visione coerente dei problemi collegati all'argomento in discussione. Non so se il tema della giustizia possa essere ritenuto prioritario rispetto ad altre scelte di riforma e a quali. Personalmente diffido della prefigurazione di un rigido ordine nella selezione delle terapie da adottare per i malanni della nostra società, tanto più che spesso le preordinate graduatorie entrano in crisi e vanno a pezzi quando, per l'effetto di reali o provocate acutizzazioni del male, le raffiche della protesta mutano bersaglio e spostano l'interesse dell'opinione pubblica da un problema ad un altro. Senonchè, al di fuori di ogni accentuazione formale della volontà programmatica di questo o di precedenti Governi, quello della giustizia e del suo adeguamento al dettato costituzionale e alla fisiologia della società rimane, per sua natura, un problema di scelta prioritaria permanente, almeno fino a quando saremo costretti, come avviene anche nel corso della discussione per questo esercizio finanziario, a registrare amaramente le distanze che separano la dotazione della giustizia — e non alludo soltanto alle macchine da scrivere, alle scrivanie, agli edifici — dal fabbisogno sociale e fino a quando dovremo ammettere il contrasto che permane tra le incertezze e le lentezze legislative di un lungo periodo e la realtà incalzante del Paese.

Certo, non ho la pretesa di scoprire le riforme che costano e quelle che non costano: tutte le riforme costano; nelle ipotesi meno inquietanti per il bilancio che discutiamo costano solo in moneta di risolutezza, di tenacia e di coraggio. Ma c'è anche un costo o un prezzo più grave: è quello cui si va incontro quando le riforme non si fanno o ritardano e quando si finisce per essere costretti a destinare energie finanziarie e umane al servizio di organismi vetusti, tanto costosi quanto ormai scarsamente produttivi.

Queste considerazioni, a parer nostro, particolarmente si attagliano al problema della giustizia oggi esistente nel nostro Paese, rispetto al quale ritengo che non si debba tanto affermare che non si spende abbastanza, quanto che non si sono ancora realizzate le condizioni per impiegare bene quella quota di spesa pubblica, qualunque essa sia, che è assegnata dal bilancio. E qui il discorso investe necessariamente le previsioni sull'attività legislativa che il Ministero si propone di svolgere nel corso dell'esercizio finanziario e sulla quale esprimiamo un giudizio sostanzialmente favorevole.

Nel campo delle riforme già avviate — mi si consenta una parziale digressione poichè si tratta di accennare brevemente, pur al di fuori dei termini propri della discussione del bilancio, a disegni di legge che debbono essere ancora esaminati in Commissione — il disegno di legge di delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale merita una nota di sostanziale consenso. Le sue finalità fondamentali, ispirate all'attuazione costituzionale e all'adeguamento del processo penale italiano alle convenzioni internazionali, vengono felicemente definite —

come si legge nella nota illustrativa della tabella del Ministero di grazia e giustizia — nella volontà di creare un processo nuovo, snello e moderno, che rispetti, in un retto equilibrio, i diritti della difesa e l'esigenza della tutela della società. Ci si orienta cioè verso la massima semplificazione dello svolgimento del processo, l'attuazione del sistema accusatorio e l'adozione del metodo della oralità.

Vorrei tuttavia limitarmi ad una considerazione che mi è suggerita dal confronto tra taluni aspetti della disciplina che ci viene proposta e le finalità generali della riforma. Mi riferisco in particolare all'istruttoria che, nelle linee tracciate dal disegno di legge, viene affidata al giudice istruttore, il quale dovrebbe compiere solo gli accertamenti generici, gli atti non rinviabili al dibattimento, come le perizie, gli atti indispensabili richiesti dalla difesa dell'imputato per stabilire se si debba prosciogliere o rinviare a giudizio l'imputato stesso.

La istruzione mantiene i caratteri del decentramento nello spazio e nel territorio, della scrittura, della segretezza, anche se vengono certamente accresciuti i poteri delle parti e se, in caso di rinvio a giudizio, i verbali istruttori, salvo che per i testimoni che nel frattempo siano deceduti, non potranno essere letti al dibattimento, al fine di salvaguardarne il principio della immediatezza e della oralità.

Mi si consenta di avere qualche perplessità sul fatto che una fase istruttoria, pur apprezzabilmente evoluta rispetto all'attuale, però così configurata e con siffatte strutture, possa corrispondere pienamente alle finalità fondamentali della riforma che noi vediamo — e perciò ritengo sia pertinente parlarne anche in questa sede — collegata con i problemi di questo stesso bilancio.

Mi sia lecito anticipare la nostra propensione, che dobbiamo francamente confessare, per una coraggiosa svolta che, a nostro giudizio, forse si sarebbe potuta compiere verso un sistema accusatorio, che affidi l'inchiesta preliminare all'organo di accusa affinche possa reperire le prove e stabilire in termini estremamente brevi se chiedere o meno il rinvio a giudizio e che rimetta a un organo giurisdizionale la decisione, non corredata di motivazione, circa il rinvio a giudizio.

Sarebbe essenziale che, nella rigorosa salvaguardia di tutti i diritti di difesa e di libertà, sulla cui esplicazione processuale certo non ritengo in questa sede di dovermi soffermare, l'intervento dell'organo giurisdizionale fosse regolato da procedure sollecite, basate sul contraddittorio orale fra le parti e sull'accertamento rapido e sommario delle prove dedotte. Quando per contro rileviamo — e questo è anche uno degli aspetti per cui ci siamo soffermati su questo punto — che per il termine massimo di detenzione preventiva resta indicato, se non vado errato, un anno e mezzo, siamo indotti a qualche preoccupazione sulla reale portata innovatrice della riforma che, per incidere profondamente sul sistema processuale, non può limitarsi ad operare — scusatemi l'espressione — un po' spettacolarmente sulla scena illuminata del dibattimento, ma deve anche e soprattutto spiegare i suoi effetti su quel più oscuro itinerario istruttorio che finora ha rappresentato il momento qualificante e dolente del nostro processo penale.

Mi si perdoni il rilievo che certo meriterà ben altro approfondimento in future occasioni, ma lo abbiamo deliberatamente proposto per evidenziare l'esigenza di una visione globale ed unitaria dei problemi del settore.

Non posso non apprezzare a questo proposito le conclusioni cui è recentemente pervenuto un gruppo di studio costituito da giovani magistrati liguri, i quali hanno sottolineato la necessità di indirizzare tutte le istanze innovatrici verso la adozione di una legge organica, una legge quadro, sulla giurisdizione, che definisca in senso coerente e organico i criteri direttivi sia della organizzazione giudiziaria che dell'opera di riforma del diritto sostanziale e delle procedure.

È sempre più evidente che, mentre si impone una strumentalizzazione rigida del rito rispetto al diritto sostanziale, occorre un collegamento organico tra la disciplina dell'organizzazione giudiziaria e le norme di procedura. In tale prospettiva non si può omettere un discorso che sarebbe vecchio se non fosse, purtroppo, perennemente ringiovanito dalla permanenza delle condizioni negati-

ve che l'hanno originariamente provocato, e cioè quello della organizzazione e della distribuzione del lavoro tra i magistrati. È, per dirlo in termini schietti e brutali, il discorso della soppressione di sedi giudiziarie piccole, di sedi di preture e di tribunali che siano divenute prive di una valida giustificazione.

A Genova, la mia città, nell'ambito non della circoscrizione del tribunale, il che sarebbe comprensibile, ma nell'ambito del territorio del comune del capoluogo abbiamo, oltre alla pretura unificata — termine quanto mai pretenzioso — comprendente la zona del centro urbano e le delegazioni del levante, ben altre quattro preture di delegazioni. Può darsi che ci siano state situazioni di collocazione in un palazzo di giustizia, che deve ancora sorgere, tali da giustificare, o quanto meno spiegare, simile stato di cose. Ma si tratta indubbiamente di situazioni irrazionali che danno luogo ad una grave dispersione di energie.

Certo, quando il primo ordinamento giudiziario del regno, 104 anni fa, istituì tanti uffici in tanti piccoli comuni, esso obbedì ad una realtà del suo tempo, per consentire al cittadino l'accesso alla giustizia, permettendogli di superare distanze che allora erano proibitive per la condizione delle comunicazioni e dei mezzi di trasporto.

Oggi, nell'epoca della civiltà industriale e dei grandi centri urbani, niente più giustifica una irrazionale situazione di sedi giudiziarie ed una conseguente distribuzione dell'organico della magistratura che vede, da un lato, uffici che sono oberati da frenetico e caotico superlavoro e, dall'altro, uffici nella cui quiete sembrano ancora aleggiare i fantasmi di un piccolo mondo antico.

Da un lontano discorso, pronunciato nel 1963 al Consiglio superiore della magistratura dal Presidente della Repubblica, che denunciava la non sempre razionale distribuzione delle sedi giudiziarie e la necessità di procedere ad uno studio vero e proprio, serio ed organico del problema, hanno preso le mosse quei noti provvedimenti di modifica degli organici di alcune corti di appello che hanno in molti casi corretto e riequilibrato certe situazioni patologiche. Quei provvedimenti non potevano certo essere risolutivi ai fini di una razionale distribuzione dei giudici nell'intero territorio nazionale. Il problema che si poneva allora e che si pone purtroppo ancora oggi alla sensibilità del Governo e del Ministro è quello del taglio dei rami secchi: so perfettamente che non fa piacere a nessuno proporre un'amputazione di questo genere e so quali vespai si sollevano quando si vanno a toccare queste cose. Si urta contro tutta una rete di interessi, di abitudini e di sentimenti che possiamo umanamente comprendere; ma il costume democratico si fa le ossa quando riesce a sradicarsi dalla presa conservatrice dell'orticello elettorale e quando riesce a muoversi verso il più ampio orizzonte del bene comune.

Mi limito qui ad accennare ad un'altra proposta, dibattuta da anni e sostenuta nel corso di una relazione che tenne alla Commissione ministeriale il professor Sabatini nel 1963, che riguarda l'istituzione del giudice di pace. Non mi pare di aver trovato nota di queste cose: si tratta di una iniziativa che ha dato in altri Paesi, ad esempio nei Paesi anglosassoni, dei positivi risultati. Si prevedeva che i consigli giudiziari e i consigli dell'ordine professionale degli avvocati e dei procuratori predisponessero delle indicazioni sulle quali il Consiglio superiore della magistratura avrebbe operato le sue scelte.

Tale istituto dovrebbe essere assistito da particolari e scrupolose cautele e va certo preservato dal rischio di deprecabili politicizzazioni. A nostro parere, un metodo elettivo sarebbe da scartarsi specie in un Paese come il nostro che ha limitate consuetudini di magistrature elettive e dove l'ideologismo, che è un po' una forma immatura della vita democratica, tende a radicalizzare il momento di ogni scelta elettorale e finisce per limitare la stessa autonomia dell'esercizio di una pubblica funzione. Ma si tratta di una soluzione che, se rettamente applicata, potrebbe concorrere al processo di una migliore utilizzazione dei magistrati nei tribunali laddove, nella realtà di oggi, più è necessaria la loro presenza e più è reclamato il loro severo impegno.

Nella nota illustrativa allo stato di previsione sono pure indicati i princìpi ai quali si ispira lo schema di disegno di legge sulla nomina e la formazione dei magistrati; esso contiene elementi innovatori degni di apprezzamento e di consenso. Sappiamo che questo schema proviene da un processo elaborativo che ha visto come interlocutori il Consiglio superiore della magistratura e le associazioni dei magistrati. Sappiamo però che da qualche settore del mondo della giustizia gli è stato mosso l'appunto di non essersi saputo discostare da una impostazione tradizionalmente burocratica. Senza far nostra una critica così radicale, riteniamo che la tesi di chi propone il reclutamento dei magistrati attraverso scelte su base professionale sia meritevole di un pacato esame per individuare se sussistano le condizioni per un suo parziale accoglimento.

Il metodo di reclutamento fondato sulla prequalificazione di tipo professionale, che parte dal presupposto che un inserimento attivo e responsabile nella realtà sociale costituisce elemento essenziale per la formazione del magistrato, presenta aspetti di innegabile positività. Ed esso sembra poi particolarmente degno di interesse se lo inquadriamo in una prospettiva che preveda l'istituzione del magistrato unico per il giudizio di primo grado e conferisca pertanto al magistrato unico ben più grave responsabilità.

Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ho preso la parola a nome del mio Gruppo per esprimere il nostro apprezzamento per il lavoro compiuto, la fiducia nei propositi ed anche la critica costruttiva sulle zone d'ombra che, a nostro avviso, permangono, ma soprattutto per rimarcare, al di là della consistenza di questo sommario intervento, l'importanza capitale che noi attribuiamo al bilancio della giustizia, che è il bilancio della civiltà di un popolo e della maturità democratica di uno Stato moderno.

Troppo tempo è andato perduto e non sempre — diciamolo francamente — questo tempo è imputabile alla carenza dei mezzi finanziari. In questo settore credo che si debba portare l'oggetto della nostra critica o autocritica verso altri bersagli. È a questi problemi che occorre dedicare il tempo pieno del nostro lavoro politico. Operiamo pertanto affinchè tutte le energie democratiche siano liberate dai paralizzanti recinti delle sterili e confuse discordie che il popolo non capisce e condanna e siano integralmente restituite al servizio dello sviluppo civile della Nazione. (*Vivi applausi dal centro-sinistra*).

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare sulla tabella n. 5, ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro di grazia e giustizia.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Desidero dare soltanto qualche chiarimento e prometto di non cadere nella rituale monotonia di cui si è lamentato il senatore Tomassini. Mi sembra però doveroso spendere qualche minuto — spero non più di 10 minuti — per inquadrare talune situazioni ed anche per rispondere con un intervento che mi sembra doveroso e non soltanto di cortesia all'interessamento che hanno dimostrato i senatori su questo bilancio che è effettivamente uno dei bilanci fondamentali di contenuto spiccatamente civile nella condotta dello Stato.

Desidero immediatamente affermare che non mi soffermerò sul merito dei vari disegni di legge all'esame del Senato o della Camera dei deputati: li discuteremo nelle sedi opportune ed al momento opportuno. Concentrerò piuttosto la mia attenzione sul bilancio.

È stato detto che il bilancio è misero e che la sua entità è dimostrazione della poca cura che il Governo dà al settore della giustizia. si è detto che è immobilista, che non è dinamico e che non segue con la dovuta sollecitudine gli svolgimenti che sono necessari ed insiti in questo periodo di riforme che noi stiamo animando.

Desidererei a questo punto ricordare agli onorevoli colleghi che i bilanci della giustizia di tutti gli Stati segnano una percentuale minima in relazione alla spesa totale dello Stato. Leggevo l'altro giorno che in Francia il bilancio della giustizia rappresenta l'uno per cento della spesa totale dello Stato. Noi siamo in una situazione leggermente migliore, ma non si può e non si deve misurare l'ef-

ficienza e la validità del bilancio con il metro della percentuale rispetto ad altre tabelle che contengono dei servizi estremamente dinamici destinati necessariamente, anno per anno, ad aumentare. Il bilancio della giustizia non può avere, ad esempio, la dinamicità del bilancio della pubblica istruzione, del bilancio dei lavori pubblici, del bilancio della agricoltura e via dicendo. Si tratta di una tabella che ha una sua stabilità fondamentale, che deve rispondere ad esigenze che, anche quando sono impellenti, non assumono quell'imponenza monetaria, valutaria che è viceversa la caratteristica di altre tabelle.

Detto questo desidero anche affermare che non è esatto che il bilancio di quest'anno ripeta monotonamente le caratteristiche del bilancio degli anni scorsi. Chi ha affermato ciò evidentemente non ha posto mente al fondo globale del Ministero del tesoro. Ora, il fondo globale contiene gli iniziali stanziamenti che dovranno via via svilupparsi proprio per andare incontro alle esigenze di personale e di edilizia giudiziaria che sono state qui largamente rappresentate e illustrate in vari interventi non soltanto in questa sede ma anche in occasione di discussioni precedenti.

Sono d'accordo che occorre aumentare il numero dei dattilografi, ma appunto nel fondo globale del Ministero del tesoro è previsto il primo stanziamento per l'aumento dei dattilografi che dovranno arrivare a 4 mila unità nuove rispetto a quelle attualmente esistenti. Ugualmente per altri strumenti che sono necessari all'andamento della giustizia, come per l'introduzione di quei mezzi meccanici che devono sveltire i servizi, renderli più sicuri e accettabili alla dinamicità dei tempi moderni. Bisogna guardare anche al fondo globale del Tesoro per poter misurare i passi in avanti che non sono passi grandiosi ma che tuttavia indicano un indirizzo che in questo bilancio si è seguito a proposito del Ministero della giustizia. Questo desidero affermare anche per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria e l'edilizia penitenziaria. Per quanto riguarda la prima io ho sentito muovere delle critiche. Ritengo viceversa che il sistema in atto sia il migliore per pervenire rapidamente (rapidità naturalmente relativa ai tempi) alla costruzione degli edifici giudiziari che ancora mancano in molti centri del nostro Paese. Intendo dire edifici moderni, concepiti modernamente e attrezzati modernamente. Con quella legge noi abbiamo avuto la possibilità di costruire o di iniziare la costruzione di circa 150 edifici del nostro Paese. Abbiamo da fare altri 250 edifici tra corti d'appello, sedi di tribunali e sedi di preture e perciò sono aumentati gli stanziamenti proprio per poter rapidamente soddisfare le esigenze e le domande che ci vengono rivolte da parte dei comuni. Noi abbiamo fiducia che questo sistema possa continuare a rendere bene perchè, se teniamo presente che i comuni sono in grado di progettare gli edifici e di provvedere poi alla costruzione in via decentrata ed autonoma, ci rendiamo conto che questo sistema rende assolutamente più sollecita la costruzione, la quale viceversa, se affidata agli organi centrali (come l'esperienza insegna), subirebbe ritardi di anni ed anni.

Nè si dica che le spese a carico dei comuni sono eccessive. Noi giungiamo a dare a questi il 75 per cento della spesa. Ora il 75 per cento per coloro che sappiano effettivamente ed economicamente amministrare potrebbe rappresentare quasi il 100 per cento della spesa totale. È una legge che va incrementata nei suoi stanziamenti ma che non va modificata nelle sue norme. Per quanto riguarda viceversa l'edilizia penitenziaria, io ho avuto il piacere di annunciare in sede di Commissione che il Ministero del tesoro ha dato la propria adesione in via di massima, anche se non risulta da questo bilancio (perchè in questo bilancio non poteva risultare), ad un piano di costruzioni del valore di circa 200 miliardi da eseguirsi in sei o sette anni. Perchè la somma non è stata stanziata in questo bilancio? Perchè noi non abbiamo i progetti, e io che sono stato Ministro del tesoro e che non desidero alimentare i residui passivi non ho di proposito voluto forzare il Tesoro a stanziamenti attuali che sapevo con certezza che non sarebbero stati utilizzati. Ho viceversa pensato che sarebbe stato prima necessa-

rio provvedere alle progettazioni. A questo proposito ho suggerito al Ministero dei lavori pubblici una via che lo stesso ha accettato, in virtù della quale è sperabile che i progetti si possano più rapidamente del passato attuare e che, sulla base di progetti pronti, di un vero e proprio patrimonio di progetti, si possa spendere speditamente la somma stanziata.

Mi rendo anche conto delle critiche mosse per l'insufficienza del personale penitenziario. Anche qui devo informare che abbiamo ottenuto l'adesione del Tesoro alle spese per l'assunzione di altri 2.000 agenti di custodia. Abbiamo anche ottenuto l'aumento di tutte le altre categorie di personale dipendente dalla direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena che vengono così arricchite secondo esigenze reali ed abbastanza urgenti.

O L I V A . Bisogna pensare anche agli ufficiali, signor Ministro!

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Anche per gli ufficiali abbiamo ottenuto dal Tesoro la progressione di carriera, per cui il massimo grado non sarà più quello di maggiore ma quello di colonnello.

Perchè questi disegni di legge non sono stati fino a questo momento presentati dinanzi al Parlamento? Per una ragione molto semplice: vi è la legge sulla riforma amministrativa che impone che si adotti un provvedimento di carattere globale in ordine a tutte quante le carriere statali, sia di carattere amministrativo che di carattere tecnico e speciale.

Spero in questi giorni di ottenere, dopo quella sostanziale ed essenziale del Tesoro, l'adesione del Ministro della riforma burocratica per la presentazione dei vari disegni di legge. A questo proposito ringrazio il Senato che mi dà forza e vigore per sostenere la tesi dell'urgenza dinanzi al collega per la riforma della Pubblica amministrazione.

Per l'ordinamento giudiziario siamo d'accordo che debba essere preparata una legge, ma ho detto altre volte che vi sono tesi contrastanti e diverse in questa materia. Sabato sarò a Milano e interverrò ad un convegno organizzato dall'Ordine degli avvocati, con l'adesione e la partecipazione dell'Associazione e dell'Unione dei magistrati e di altri enti di carattere culturale, proprio per studiare le linee fondamentali dell'ordinamento giudiziario. In tale occasione porrò vari interrogativi all'assemblea, accennando anche agli orientamenti, se non definitivi, almeno tendenziali del Ministro di grazia e giustizia.

Speriamo che si ricavi qualche cosa, come qualche cosa si ricaverà dalla Commissione esistente presso il Ministero di grazia e giustizia e da quella istituita dal Consiglio superiore della magistratura. In quelle sedi tutti i problemi che sono stati qui esaminati (dal giudice di pace al giudice unico, alle giurie popolari, all'eventuale presenza dei laici in Cassazione) verranno affrontati e definiti.

Non ritengo di dover dire altre cose in questa sede. Spero di aver mantenuto la promessa di essere breve e di aver accennato ai problemi essenziali.

Ringrazio il Senato, e in special modo la Commissione di giustizia, per la collaborazione che finora ha dato al Ministero e che certamente darà in avvenire, affrontando i problemi di riforma essenziali all'andamento della giustizia. Sono sicuro che questa collaborazione si intensificherà in modo che tutti quanti possiamo dire in un giorno vicino che qualche cosa si è fatto di nuovo e di buono e che non siamo rimasti fermi a recitare monotonamente sempre le stesse frasi di promessa ed a lamentare poi le mancate attuazioni. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Annunzio di variazioni nella composizione di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Comunico che, su designazione del Gruppo parlamentare democratico cristiano, sono state apportate

le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti:

2ª Commissione permanente: il senatore Lisi entra a farne parte; il senatore Falcucci Franca cessa di appartenervi;

3ª Commissione permanente: il senatore Spagnolli entra a farne parte in sostituzione del senatore Caron, membro del Governo, precedentemente sostituito dal senatore Bartolomei;

4ª Commissione permanente: il senatore Donati entra a farne parte; il senatore Lisi resta a farne parte in sostituzione dello stesso senatore Donati, membro del Governo;

6ª Commissione permanente: il senatore Falcucci Franca entra a farne parte quale membro effettivo; il senatore Treu entra a farne parte in sostituzione del senatore Bellisario, membro del Governo, precedentemente sostituito dal senatore Falcucci Franca; il senatore Donati cessa di appartenervi;

7ª Commissione permanente: il senatore Lombardi entra a farne parte in sostituzione del senatore Ripamonti, membro del Governo, precedentemente sostituito dal senatore Spagnolli.

Annunzio di mozioni

P R E S I D E N T E . Si dia lettura della mozione pervenuta alla Presidenza.

G E R M A N O ' , *Segretario*:

CHIAROMONTE, CIPOLLA, BUFALINI, PERNA, COLOMBI, SCOCCIMARRO, BERTOLI, D'ANGELOSANTE, COMPAGNONI, PEGORARO, BENEDETTI, LUSOLI, POERIO, PETRONE, MAGNO, DEL PACE, FUSI, PIRASTU, BONAZZOLA RUHL Valeria, MACCARRONE Pietro. — Il Senato,

esaminata la situazione di difficoltà e di crisi della politica agricola comunitaria che dura da alcuni anni, che è stata riconosciuta dallo stesso *memorandum* « Agricoltura 1980 » (« Piano Mansholt ») e che, con la svalutazione del franco e con l'avvio del processo di rivalutazione del marco, si è aggravata in modo tale da far venire meno alcuni princìpi fondamentali degli stessi Trattati di Roma istitutivi del Mercato comune europeo;

considerato che tale crisi è il punto di sbocco di una politica che, nonostante il pauroso spreco di mezzi finanziari, non solo non ha realizzato una riorganizzazione dell'agricoltura che assicurasse ai contadini ed ai lavoratori della terra un'adeguata remunerazione del lavoro e ai consumatori prezzi ragionevoli per i prodotti agricoli, ma ha anzi provocato contraddizioni e squilibri sempre più acuti fra città e campagna e fra il reddito dei contadini e quello di altre categorie;

ricordato che l'Italia ha subìto i contraccolpi più duri della politica agricola comunitaria, pagando un altissimo prezzo, anche in termini finanziari, per sostenere le produzioni eccedentarie di altri Paesi, senza che venissero regolamentati prodotti come il vino, il tabacco ed anche, in parte, quelli ortofrutticoli;

riconosciuto che la politica agricola comunitaria, così come è stata portata avanti finora, è una delle principali cause delle tensioni inflazionistiche e del carovita;

riconosciuto anche che l'attuale politica agricola comunitaria costituisce il principale ostacolo all'allargamento della Comunità ad altri Paesi;

considerato che una nuova politica comunitaria in campo agricolo deve essere inquadrata in un cambiamento più generale della politica comunitaria, teso a superare la divisione dell'Europa in blocchi, a favorire un regime aperto di scambi ed a stabilire rapporti di effettiva uguaglianza e di collaborazione con i Paesi del « terzo mondo »,

impegna il Governo:

a) a promuovere, nelle sedi opportune, una modifica generale e complessiva della politica agricola comunitaria in modo tale da:

portare a trasformazioni produttive ed a riforme sociali che rendano competitiva l'agricoltura dei Paesi dell'Europa e garantiscano alle masse contadine e bracciantili parità di redditi con gli altri strati di lavoratori;

adottare un nuovo regolamento finanziario in cui sia fissato un limite agli interventi di mercato per i Paesi eccedentari, oltre il quale subentri il principio delle responsabilità nazionali ed in cui la quota della Sezione orientamento del Fondo europeo (strutture) sia nettamente prevalente rispetto alla Sezione garanzia (prezzi);

fissare e perseguire i seguenti obiettivi: sviluppo delle forme associative, volontarie e democratiche, fra i contadini ed i lavoratori della terra, sia nella fase della produzione che in quelle della conservazione, trasformazione e commercializzazione; differenziazione dei prezzi di intervento a favore delle imprese coltivatrici, singole e associate; eliminazione delle posizioni di rendita parassitaria e delle strutture corporative ed antidemocratiche; modifica dei rapporti fra industria e agricoltura, a vantaggio delle imprese coltivatrici, singole e associate, per quanto concerne sia la vendita dei prodotti agricoli che i prezzi dei prodotti industriali necessari al processo produttivo agricolo;

b) a sostenere, in questo quadro, la necessità di portare avanti e concludere in modo unitario le necessarie modifiche dei regolamenti esistenti e l'approvazione di quelli relativi ai settori ancora scoperti;

c) a rivendicare, come compito della programmazione nazionale, la definizione dei tempi, dei modi e delle forme relativi alla politica di riforme sociali e di trasformazioni produttive in agricoltura;

d) a chiedere, per attuare una tale revisione, la sospensione per un periodo opportuno dei regolamenti attualmente in vigore, facendo salve con i mezzi necessari, e per tutto il periodo transitorio di sospensione, le provvidenze di cui già godono i produttori contadini italiani;

e) a convocare, entro il 15 marzo 1970, una Conferenza nazionale per l'agricoltura, allo scopo di precisare, con la partecipazione delle organizzazioni sindacali e professionali dei contadini, dei lavoratori e dei tecnici, le linee di una nuova politica agraria che, nel quadro della programmazione democratica nazionale, avvii a soluzione i problemi annosi dell'agricoltura italiana. (moz. - 42)

Annunzio di interpellanze

P R E S I D E N T E . Si dia lettura dell'interpellanza pervenuta alla Presidenza.

G E R M A N O ' , *Segretario*:

NALDINI, LI VIGNI. — *Ai Ministri del turismo e dello spettacolo e delle finanze.* — Per sapere se non ritengano di dover tranquillizzare i teleutenti preoccupati per le notizie di stampa circa iniziative dei massimi dirigenti della RAI-TV nei confronti del Governo, iniziative che — originate dalla grave situazione finanziaria che esisterebbe nell'Ente — possono far pensare alla volontà di arrivare ad un aumento del canone di abbonamento, scaricando sui cittadini le conseguenze degli sperperi che caratterizzano la vita dell'Ente per il moltiplicarsi degli incarichi direttivi retribuiti e per una politica aziendale diretta a cercare di nascondere, dietro lo sfarzo spettacolare, il vuoto culturale della maggior parte delle trasmissioni. (interp. - 229)

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

G E R M A N O ' , *Segretario*:

SEMA. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere:

se è a conoscenza che in alcune scuole elementari e medie di Trieste viene fatta una specie di inchiesta da parte di religiosi, durante gli orari scolastici, nelle aule, valendosi anche dell'opera di alcuni insegnanti, a mezzo di moduli che non recano dati sull'identità degli autori e richiedenti informazioni sugli alunni e sulle loro famiglie, sulle associazioni cui appartengono, eccetera;

se non ritenga doveroso intervenire prendendo le opportune misure contro gli insegnanti, i direttori ed i presidi che hanno tollerato il fatto, onde porre fine ad un metodo inaccettabile. (int. or. - 1130)

BLOISE, VIGNOLA, CELIDONIO, ZUCCALA', BARDI, CALEFFI, CIPELLINI, FORMICA, CASTELLACCIO, LA ROSA, FALCUCCI Franca, GERMANO'. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per richiamare la sua attenzione sulla situazione anacronistica che si sta creando in molte scuole di ogni ordine e grado per la formazione delle classi. Risulta infatti da una indagine che molti presidi — per seguire una concezione tradizionale o per preconcetti ambientali — preferiscono formare classi unisesso, mentre è ormai accolta universalmente la validità del principio di formare classi miste per ragioni pedagogiche, didattiche, psicologiche.

Per sapere se intende intervenire opportunamente per orientare i provveditori, e conseguentemente i presidi, a volersi attenere — nella formazione delle classi — a quanto ormai è stato acquisito dalla problematica della scuola moderna che è adeguata al grado di civiltà della nostra società. (int. or. - 1131)

FARNETI Ariella, CINCIARI RODANO Maria Lisa, BONAZZOLA RUHL Valeria, MINELLA MOLINARI Angiola, ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, CALAMANDREI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere quali provvedimenti intende assume re perchè agli insegnanti delle « scuole all'aperto » sia riconosciuta la maggiorazione di punti 0,50 per ogni anno di servizio prestato ai fini della partecipazione al concorso per merito distinto.

Poichè la maggiorazione è accordata agli insegnanti di « scuole speciali », gli interroganti ritengono che le « scuole all'aperto » siano da considerarsi a tutti gli effetti « scuole speciali ». Infatti:

1) l'istituzione della « scuola all'aperto » trae origine dall'articolo 230 del testo unico 5 febbraio 1928 al quale fa riferimento il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 3 settembre 1947, n. 1002, secondo comma, riguardante l'educazione dei fanciulli « predisposti »;

2) le scuole all'aperto, nelle convenzioni stipulate tra comuni e provveditori agli studi, sono menzionate come « scuole speciali »;

3) le scuole all'aperto accolgono ed educano per 8 ore giornaliere continuative alunni gracili, predisposti, asmatici, scelti ed avviati a questo tipo di scuola dai medici scolastici;

4) i maestri delle scuole all'aperto percepiscono l'indennità di contagio prevista dall'articolo 230 del testo unico 25 febbraio 1928, n. 577 e l'indennità mensile dovuta a norma dell'articolo 28 del regio decreto 1° luglio 1933, n. 786, ai maestri delle « scuole speciali »;

5) secondo la giurisprudenza, « scuole speciali » non significa soltanto « scuole per anormali », ma « scuola svolgente un compito particolare e discostantesi dalle scuole normali per particolari funzioni ».

Infine, insigni uomini della scuola hanno unanimemente riconosciuto le « scuole all'aperto » come « scuole speciali » indispensabili a garantire a fanciulli, particolarmente bisognosi di aria, moto, sole, un armonico sviluppo fisico, psichico e intellettivo.

Gli interroganti si augurano che il non riconoscimento della maggiorazione del punteggio a favore degli insegnanti di scuole all'aperto non rappresenti il primo atto per l'emarginazione di dette scuole o, ancor peggio, la loro soppressione come potrebbe far supporre la tormentata vicenda della scuola all'aperto « Giardinieri » di Porta San Sebastiano a Roma.

In considerazione di quanto esposto, si chiede un tempestivo intervento chiarificatore onde fugare legittime preoccupazioni ed evitare un ingiustificato arbitrio ai danni degli insegnanti delle scuole all'aperto. (int. or. - 1132)

BONAZZI, GATTO Simone. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere quali provvedimenti ha adottato o intende adottare in relazione ai fatti verificatisi in seno agli organi di amministrazione del Banco di Sicilia, denunciati attraverso interrogazioni parlamentari e dalla stampa.

Gli interroganti si riferiscono in particolare:

a) alla manomissione di schede relative alla esposizione debitoria di enti locali,

effettuata dalla Commissione verifica dei poteri, in occasione del Consiglio generale del Banco tenutosi a Palermo il 2 aprile 1969;

b) all'accusa rivolta al vice presidente di quell'Istituto, e mai smentita dall'interessato, di avere indebitamente percepito la indennità di trasferta di lire 45.000 giornaliere, spettante per statuto (articolo 17) ai membri del Consiglio di amministrazione che hanno la residenza fuori Palermo: risulta, infatti, che il predetto ha il centro degli affari ed interessi in Palermo, dove è nato e dimora abitualmente;

c) alla costituzione di centri di potere in altrettante aziende, controllate dal Banco ed al quale cagionano perdite, la cui presidenza è stata affidata ad amministratori del Banco stesso (Banca del Sud, società Grandi alberghi, Società tipografica Ires, Cotonificio siciliano). (int. or. - 1133)

MENCHINELLI, LI VIGNI. — *Al Ministro della sanità.* — Per conoscere — in relazione anche alle numerose inchieste apparse negli ultimi tempi sulla stampa — il parere del Governo sulla dimensione del fenomeno della diffusione di stupefacenti nel nostro Paese e le iniziative che si intendono adottare per combattere il fenomeno stesso alla sua radice, tenendo presente il contesto sociale in cui si sviluppa, e la lucrosa e illegale attività che esso nasconde. (int. or. - 1134)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

MAGNO. — *Ai Ministri dell'agricoltura e delle foreste e della sanità.* — Per sapere per quale ragione il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha telegraficamente ordinato la sospensione della revoca della riserva di caccia esistente in prossimità della frazione Zapponeta del comune di Manfredonia, che era stata giustamente decisa su deliberazione del Comitato provinciale della caccia di Foggia.

La suddetta riserva — trovandosi in una zona acquitrinosa — non solo favorisce lo sterminio e non la difesa e il ripopolamento degli uccelli migratori, come è stato accertato dal Comitato provinciale della caccia di Foggia, ma arreca anche grave nocumento alla salute della popolazione di Zapponeta, in quanto comporta la conservazione di un vivaio di zanzare nelle immediate vicinanze di quel centro abitato.

La notizia dell'inspiegabile provvedimento del Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha provocato viva agitazione fra i numerosi cacciatori della zona e fra la popolazione di Zapponeta, tanto che nei giorni scorsi è stato inviato al Ministro competente un esposto a firma di centinaia e centinaia di persone.

L'interrogante chiede pertanto che si provveda a rendere senz'altro possibile l'attuazione della revoca della riserva di caccia in questione, legittimamente adottata dalla provincia di Foggia, evitando così il pericolo che un'intera comunità locale possa vedersi costretta a difendere il rispetto della legge e dei suoi più elementari diritti con il ricorso a spiacevoli forme di lotta. (int. scr. - 2504)

CELIDONIO. — *Al Ministro del tesoro.* — Per essere rassicurato sulla doverosa opportunità di disposizioni in base alle quali, nell'interesse della notevole massa di cittadini collocati in quiescenza per raggiunti limiti di età, i Ministeri di competenza provvedano con responsabile tempestività all'emissione dei decreti di concessione del beneficio pensionistico, evitando che i detti pensionati, che per la maggior parte dei casi si dibattono in uno stato di grave disagio finanziario, siano costretti, come purtroppo accade, a contrarre debiti, il che evidenzia oltre tutto una grave carenza di responsabilità, ancor più biasimevole se si consideri che tale carenza è da imputare allo Stato che può e deve adempiere ai suoi doveri di datore di lavoro almeno con la stessa diligenza che giustamente viene reclamata da un datore di lavoro non statale. (int. scr. - 2505)

VIGNOLA. — *Al Ministro del turismo e dello spettacolo.* — Per sapere se ritenga di intervenire dopo aver visto la partita di cal-

cio « Estudiantes-Milan », che si è trasformata, da competizione sportiva, in una vera e propria « caccia all'uomo » ai danni dei nostri calciatori.

Tale spettacolo, niente affatto edificante, che purtroppo negli ultimi tempi si ripete con una certa frequenza, ripropone l'indilazionabile necessità di intervenire energicamente presso le competenti sedi affinchè rivedano il regolamento del torneo per garantire alla competizione il suo aspetto puramente sportivo e, soprattutto, l'incolumità dei giocatori, che potrebbero addirittura restare invalidi, oltre alla salvaguardia del nostro patrimonio sportivo. (int. scr. - 2506)

PERRINO, PELIZZO, PENNACCHIO. — *Ai Ministri del tesoro e dell'interno.* — Per conoscere:

se è in animo del Governo presentare, e quando, all'esame del Parlamento il disegno di legge concernente la « estensione agli invalidi per servizio delle provvidenze disposte per gli invalidi di guerra », per il quale risulta uno stanziamento di lire 850 milioni, iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1970;

se ritengono che il provvedimento perequativo sopracitato, tra pensioni privilegiate ordinarie e pensioni di guerra, sia tale da far sparire le più stridenti disparità esistenti tra le due forme di risarcimento del danno, riguardanti entrambe dei dipendenti dello Stato infortunatisi o deceduti nell'adempimento del proprio dovere;

in particolare, se il provvedimento in parola riguarderà anche le pensioni cosiddette « tabellari », e cioè quelle dei militari e graduati di truppa delle Forze armate dello Stato e degli allievi dei Corpi speciali, divenuti invalidi per causa di servizio, e quelle dei loro congiunti, in caso di morte. (int. scr. - 2507)

MANENTI, TOMASUCCI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere:

il pensiero o le future decisioni del Ministro in merito alla creazione di nuove facoltà universitarie da istituire nelle Marche;

se non ritenga necessario ed urgente, ai fini di una organica e seria soluzione del problema degli studi universitari nelle Marche, procedere ad un attento esame della questione di comune accordo con gli organi regionali della programmazione e con tutti gli enti e le forze sociali direttamente interessati;

se non ritenga indispensabile salvaguardare e potenziare le strutture universitarie attualmente esistenti nella regione, ed in modo particolare quella di Urbino. (int. scr. - 2508)

TOMASUCCI, MANENTI, FABRETTI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere:

1) su quale base ha ritenuto di dover accogliere le istanze presentate dal dottor Vincenzo Cancelli e dal signor Giuseppe Mazza e ha imposto poi al Comitato provinciale della caccia di rilasciare, entro breve tempo, le richieste autorizzazioni per la installazione di appostamenti fissi in località « Quercia Bella », nonostante che lo stesso Comitato provinciale le avesse in precedenza rifiutate sulla base dell'ultimo comma dello articolo 16 della legge sulla caccia che vieta la installazione di appostamenti fissi su valichi montani e collinari ed entro un raggio di 1.000 metri intorno ad essi;

2) che cosa si debba intendere per valico collinare dal momento che d'autorità vengono concessi appostamenti in luoghi, come quelli in discussione, che, oltre ad avere anche una sufficiente configurazione geografica del terreno, costituiscono, comunque, dei punti collinari di particolare passo della selvaggina migratoria e tradizionali luoghi di incontro dei liberi cacciatori per la caccia all'aspetto;

3) se non ritenga in contrasto con lo spirito della legge autorizzare appostamenti fissi nei punti collinari di maggiore passo provocando la massiccia distruzione della selvaggina ad opera di attrezzati appostamenti stabiliti a favore di pochi privilegiati;

4) se non ritenga infine di provvedere con urgenza alla revoca dei decreti di con-

cessione per gli appostamenti compiendo così un atto di giustizia verso tutti i cacciatori della zona. (int. scr. - 2509)

FILETTI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Premesso che l'ordinanza ministeriale 17 giugno 1969 relativa agli incarichi ed alle supplenze per l'anno scolastico 1969-70 prevede all'articolo 5 che nella graduatoria degli insegnanti non abilitati di educazione fisica sono compresi nello stesso ordine i diplomati successivamente all'anno accademico 1959-60 dell'Istituto superiore di educazione fisica statale di Roma e degli istituti pareggiati ed i diplomati dei corsi di cui all'articolo 1 della legge 24 ottobre 1966, n. 932;

ritenuto che non appare conforme a criterio di giustizia che gli insegnanti di cui alla legge n. 932 del 1966 diplomati solo nel 1969 siano parificati nell'assegnazione degli incarichi e delle supplenze a coloro che hanno conseguito il diploma in epoca assai antecedente ed hanno prestato servizio da parecchi anni;

ritenuto che, in sede di valutazione per la formazione della graduatoria, appare opportuno, per ragioni di giusto ed equo trattamento, adottare criteri di precedenza a favore degli iscritti negli elenchi speciali di cui all'articolo 31 comma quarto dell'ordinanza ministeriale 30 marzo 1961 che hanno conseguito, successivamente all'anno accademico 1959-60, il diploma dell'Istituto superiore di educazione fisica e degli istituti pareggiati accreditando a favore degli stessi tre anni di servizio scolastico in aggiunta a quello effettivamente prestato, atteso che ai diplomati dei corsi di cui alla legge 24 ottobre 1966, n. 932, viene valutato il servizio scolastico prestato dall'anno 1966-1967 e cioè per un tempo nel quale detti insegnanti difettavano di diploma,

per conoscere se non ritenga opportuno di disporre che in sede di formazione della graduatoria degli insegnanti non abilitati di educazione fisica siano adottati giusti criteri di precedenza a favore dei diplomati successivamente all'anno 1959-60 dell'Istituto superiore di educazione fisica e degli istituti pareggiati già iscritti negli elenchi speciali di cui all'articolo 31 comma quarto dell'ordinanza ministeriale 30 marzo 1961 e criteri di poziorità nei confronti di altri insegnanti che hanno conseguito il diploma in epoca successiva in dipendenza della legge 24 ottobre 1966, n. 932. (int. scr. - 2510)

BONAZZI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se non intenda adottare — con la massima urgenza — provvedimenti per la difesa della spiaggia di Igea Marina (comune di Bellaria-Igea Marina in provincia di Forlì) la quale ogni giorno di più, nel corso di questi ultimi tempi, è stata gravemente colpita dalle erosioni marine.

Tali provvedimenti si rendono indispensabili per salvaguardare, con la difesa del litorale, quanto le popolazioni con i loro mezzi e con i loro sacrifici hanno faticosamente creato a premessa di uno sviluppo turistico della zona e per dare sicurezza e difesa al vasto sistema delle colonie marine esistenti nella zona medesima. (int. scr. - 2511)

Ordine del giorno per le sedute di venerdì 24 ottobre 1969

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi domani, venerdì 24 ottobre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione dei disegni di legge:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970 (815).

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1968 (816).

La seduta è tolta (*ore 20,50*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari