

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

## 559<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 8 FEBBRAIO 1967

Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI,  
indi del Vice Presidente MACAGGI

#### INDICE

##### COMMISSIONI PERMANENTI

Elezione di Presidente . . . . . Pag. 30267

##### CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazioni e di determinazione sulla gestione finanziaria di enti . 30268

##### DISEGNI DI LEGGE

Approvazione da parte di Commissioni permanenti . . . . . 30268

Deferimento a Commissione permanente in sede referente . . . . . 30267

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante . . . . . 30267

Presentazione . . . . . 30282

Rimessione all'Assemblea . . . . . 30267

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 30267

Trasmissione dalla Camera dei deputati (n. 1971-B), deferimento a Commissioni permanenti in sede referente e approvazione di procedura urgentissima:

PRESIDENTE . . . . . Pag. 30293

SCHIAVONE . . . . . 30293

##### Discussione:

« Modificazioni al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale e delle norme dei regolamenti locali » (1808) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE . . . . . 30300, 30307, 30308

CORNAGGIA MEDICI . . . . . 30308

MARIS . . . . . 30300

PACE . . . . . 30293

POËT . . . . . 30296

REALE, *Ministro di grazia e giustizia* . . . 30289

*e passim*

TORELLI . . . . . 30288

TRIMARCHI . . . . . 30309

**Discussione e approvazione con modificazioni:**

« Salvaguardia e valorizzazione delle zone archeologiche di Aquileia e dell'antica via Romea » (1403), *d'iniziativa del deputato Ermini e di altri deputati (Approvato dalla 8<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati):*

CALEFFI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione* . . . Pag. 30284, 30285, 30286  
 PELIZZO . . . . . 30277, 30285  
 \* ROFFI . . . . . 30272  
 ROMAGNOLI CARETONI Tullia . . . . . 30269  
 RUSSO, *relatore* . . . . . 30284  
 VERONESI . . . . . 30282, 30285

**INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI**

Annunzio di interpellanze . . . . . 30313  
 Annunzio di interrogazioni . . . . . 30314  
 Annunzio di ritiro di interrogazioni . . . 30317

**MOZIONI**

Per la discussione delle mozioni n. 37 e n. 38:

PRESIDENTE . . . . . Pag. 3031  
 MARIS . . . . . 3031  
 MILITERNI . . . . . 3031

**REGOLAMENTO DEL SENATO**

Discussione della proposta di disposizioni transitorie per la discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 (**Doc. 123**):

PRESIDENTE . . . . . 3028  
 BOSSO . . . . . 3028  
 SCHIAVONE, *relatore* . . . . . 3028

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore*

## Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

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

Si dia lettura del processo verbale.

**G E N C O ,** Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente.

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

### **Annunzio di elezione di Presidente di Commissione permanente**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che, nella seduta odierna, la 2ª Commissione permanente ha eletto a proprio Presidente il senatore Fenoaltea in sostituzione del senatore Lami Starnuti dimissionario.

### **Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Finanziamento della Commissione per il reperimento, il riordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomatici » (2053);

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 dicembre 1966, n. 1090, concernente disciplina dei diritti dovuti all'Ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione » (2054).

### **Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

*alla 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):*

« Provvedimenti per completare il risanamento dei rioni " Sassi " di Matera e per la loro tutela storico-artistica » (1542-B);

« Disposizioni concernenti il Consiglio centrale ed i Consigli provinciali di disciplina dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, la Commissione di disciplina dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici e l'istituzione degli organi collegiali presso la Direzione circondariale delle poste e delle telecomunicazioni di Pordenone » (1790-B).

### **Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

*alla 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):*

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 dicembre 1966, n. 1090, concernente disciplina dei diritti dovuti all'Ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione » (2054), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

### **Annunzio di rimessione di disegno di legge all'Assemblea**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che, su richiesta del Governo, a norma dell'articolo 26 del Regolamento, il disegno di legge: **TERRACINI e ALBERTI.** — « Del divieto del fumare nei locali di pubblico spettacolo » (452), già assegnato alla 11ª Commissione

permanente (Igiene e sanità) in sede deliberante, è rimesso alla discussione e alla votazione dell'Assemblea.

#### **Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che, nella seduta di ieri, la 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) ha approvato il seguente disegno di legge:

« Adeguamento dei limiti di valore previsti dal regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2452, sulle facoltà dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e sulle attribuzioni del Consiglio di amministrazione e del Direttore generale dell'Amministrazione stessa » (2004).

Comunico inoltre che, nelle sedute di stamane, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

*1ª Commissione permanente* (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

« Attribuzione al personale della polizia ferroviaria, per i servizi espletati fuori sede nell'ambito del compartimento, della indennità di trasferta prevista per i dipendenti dello Stato » (1877);

*7ª Commissione permanente* (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

LOMBARDI ed altri. — « Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge 14 novembre 1962, n. 1616, relativo alla concessione di un contributo di percorrenza ai natanti adibiti ai servizi di trasporto o di rimorchio sulle vie d'acqua interne » (1805).

#### **Annunzio di relazioni e di determinazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di enti**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che il Presidente della Corte dei conti, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della leg-

ge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso le relazioni concernenti la gestione finanziaria degli Enti e Sezioni speciali di riforma fondiaria (Sezione speciale per la riforma fondiaria in Campania presso l'Opera nazionale combattenti; Opera per la valorizzazione della Sila; Sezione speciale di riforma fondiaria presso l'Opera per la valorizzazione della Sila; Ente per la valorizzazione del territorio del Fucino; Sezione speciale per la riforma fondiaria dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania; Ente per la colonizzazione del Delta padano; Ente per la riforma agraria in Sicilia; Sezione speciale per la riforma fondiaria presso l'Ente autonomo del Flumendosa; Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale; Ente per la trasformazione fondiaria ed agraria in Sardegna) per gli esercizi 1961-62, 1962-63 e 1963-1964.

Il Presidente della Corte dei conti ha altresì inviato una determinazione cui è unita una nota introduttiva che espone le considerazioni generali in ordine al risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti e Sezioni speciali di riforma fondiaria, per gli esercizi 1961-62, 1962-63 e 1963-64 (*Doc. 29*).

**Discussione e approvazione con modificazioni del disegno di legge: « Salvaguardia e valorizzazione delle zone archeologiche di Aquileia e dell'antica via Romea » (1403), d'iniziativa del deputato Ermini e di altri deputati** (*Approvato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati*)

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Salvaguardia e valorizzazione delle zone archeologiche di Aquileia e dell'antica via Romea », d'iniziativa del deputato Ermini e di altri deputati, già approvato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritta a parlare la senatrice Tullia Romagnoli Carettoni. Ne ha facoltà.

ROMAGNOLI CARETTONI TULLIA. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, sarebbe far torto ai senatori a proposito di questo disegno di legge sottolineare l'importanza per l'arte e per la storia, per la civiltà in genere, della salvaguardia di Aquileia e delle zone archeologiche della via Romea; sarebbe fare torto, inoltre, al nostro relatore qui al Senato e ai deputati proponenti alla Camera che hanno fornito nella relazione per l'Aula e nella presentazione del disegno di legge stesso precisi riferimenti storici e culturali non scevri addirittura di notizie erudite tali da rinfrescare nozioni e colmare lacune di chicchessia.

Sulla importanza, dunque, della testimonianza storico-culturale di queste zone e sulla necessità di fornire i mezzi per tutelarle non vi è possibilità di dissenso e non si può pertanto che essere favorevoli al disegno di legge. Io vorrei molto brevemente esaminare la storia o, meglio, la storia della salvezza di Aquileia (e tralascierò di parlare di altri centri della via Romea) perchè mi pare che questa storia che dura dal 1931 sia una storia esemplare, la storia esemplare della lotta di un gruppo di studiosi e di amatori di Aquileia che hanno portato avanti, con tutti i mezzi e con grossi sacrifici, la battaglia per strappare alla lottizzazione e alla speculazione il suolo sacro della città. Eppure, come dirò fra breve, questa battaglia è stata meno disperata di altre battaglie: in qualche modo Aquileia è un pochino più fortunata di altre zone del nostro Paese.

L'associazione nazionale per la salvezza di Aquileia infatti è riuscita a trovare fondi ed aiuti concreti da parte di privati cittadini, cosa che in genere non è facile; non solo, ma gli amatori di Aquileia hanno avuto anche la fortuna di trovare dei parlamentari che in tutte queste legislature si sono battuti sempre, infaticabilmente, per la salvezza della città; e abbiamo qui uno di questi parlamentari, il senatore Roffi, che credo tra breve prenderà anch'egli la parola su questa legge.

Una storia esemplare, dunque, di una lotta condotta in condizioni difficili, ma non

disperate; certo sarebbe possibile raccontare delle altre storie altrettanto esemplari condotte in situazioni molto più difficili e, o già perse, o assai vicine alla sconfitta.

Io queste cose dico, per ricordare al Governo e al Parlamento che è ben tempo di concludere positivamente i problemi che restano aperti per la salvaguardia del nostro patrimonio culturale, problemi identificati dalla Commissione di indagine che ha proposto soluzioni che certo vanno vagliate e discusse, ma che hanno trovato il consenso unanime dei Commissari tra i quali parlamentari ed esperti di tutte le parti politiche. Io vorrei che il voto favorevole che il Senato darà a questo disegno di legge avesse anche il senso di una riconfermata volontà di metter mano alla drammatica questione dei beni culturali e vorrei chiedere all'onorevole Sottosegretario di volere, se è nelle condizioni di farlo, rispondere a questa mia domanda, cioè a che punto siamo, quando il Governo presenterà le leggi che derivano dalle indagini della Commissione appositamente nominata.

Ma torniamo ad Aquileia. Il primo vincolo per Aquileia è del 1931: vincolo concepito con larghezza, su una zona estesa, ma non corroborato dalle necessarie disponibilità finanziarie. E il problema risorgeva con estrema vivacità quando nel 1953 si sentiva l'esigenza del piano regolatore, cui si affiancava poco dopo, con indissolubile legame, la proposta di una legge speciale: è la proposta Ceccherini, del 1955. E vedremo d'ora in poi, cioè da questo anno in poi, che le due esigenze della salvaguardia delle antichità e del piano regolatore camminano di conserva.

Lo sviluppo del Paese dopo la ricostruzione batte anche alle porte del piccolo abitato moderno di Aquileia e par quasi che il contrasto tra antico e nuovo sia insanabile. Ma già nel 1956 si fa strada l'idea che la città nuova debba svilupparsi fuori della cerchia dell'antica; concetto che potremmo dire ovvio, ma che fu giudicato a quel momento rivoluzionario, cui i soliti critici di ogni impostazione definita utopistica (e che invece più semplicemente è in contrasto con i loro interessi speculativi) ri-

sposero con un brillante piano di lottizzazione che invase una zona assai ricca di resti importanti, con danni rilevanti per l'archeologia nonché per l'estetica generale, dal momento che le case che furono costruite furono da tutti definite bruttissime.

Nel 1958 nuovo *round* a favore della cultura. Lo Stato acquista circa 6.000 metri quadrati dal comune e dalla Cooperativa Aquileiana dei lavoratori e rende possibili nuovi lavori. Nuovo successo nel 1960, quando il comune di Aquileia è incluso nell'elenco dei comuni che, pur non raggiungendo i 10.000 abitanti, sono obbligati a redigere il piano regolatore. L'entusiasmo è tale per questa vittoria che si pensa addirittura a un concorso internazionale per il piano regolatore della città. Più semplicemente, poi, si ripiegherà su un architetto italiano che, per la verità, elaborò delle proposte assai serie e pertinenti.

Mentre così si procede per il piano regolatore, continua la paziente lotta dei parlamentari per la legge speciale, con la proposta Marangone-Roffi, del 1962 e con analoghe proposte presentate in questa quarta legislatura. Ma mentre a Roma si comincia a discutere e, in ogni caso, si dormicchia, ad Aquileia si lottizza nel bel mezzo della zona archeologica il terreno Cassis. E allora è necessario l'intervento diretto del presidente della associazione per Aquileia che, con l'acquisto del terreno, salva *in extremis* — è il 1964 — l'area preziosa di tante reliquie romane e cristiane.

Finalmente, più di un anno fa, onorevoli colleghi, la Camera discute e approva la legge Ermini-Marangone; ed ora ecco che, a un anno di distanza, la legge viene qui nella nostra Aula. Approvandola faremo vincere un'altra battaglia ad Aquileia; ma la guerra continuerà e la successiva battaglia dovrebbe essere, speriamo, quella dell'approvazione di un piano regolatore che corrisponda alle speranze ed alla realtà. È il caso di dire che non ha torto Cesare Brandi quando dice che una zona di scavi è sempre una zona di frontiera! Il piano di lavoro per Aquileia si articola, come è noto, in due parti: 1) la valorizzazione dei complessi archeologici; 2) la esplorazione di al-

cune aree vincolate che si presuppone possano essere liberalizzate ai fini della costruzione e del concretarsi del piano regolatore.

Vorrei soffermarmi su questo punto, perchè esso è illuminante del come un intervento rigido di salvaguardia in una zona archeologica, cui si affianchi tempestivamente l'erogazione finanziaria sufficiente all'esplorazione ed allo scavo, è l'unica strada possibile per conciliare gli interessi dei beni culturali e gli interessi dello sviluppo della vita contemporanea.

Non si vuol rendere la zona archeologica una landa deserta — ammonisce la Commissione d'indagine — anzi, si vuole esattamente il contrario e le disponibilità finanziarie, oggi, per la zona di Aquileia, sono la garanzia migliore non solo per la tutela del patrimonio archeologico, ma dell'armonico sviluppo della città e della plaga tutta. Insomma, nessuno vuole fare dell'Italia un museo dove nulla si possa toccare: come sempre le soluzioni positive non sono statiche, ma sono soluzioni dinamiche, e, in questo campo, dinamismo ha il senso di intraprendere saggi e scavi, di sistemare i centri storici e così via. Solo così sarà possibile la coesistenza pacifica e feconda delle vestigia della antica civiltà con le testimonianze del tempo nostro. Allo spirito inventario — dice Massimo Pallottino — va sostituito lo spirito della scienza e della cultura. Il problema del contrasto tra tutela dei beni culturali e necessità della vita moderna è un falso problema che ha radici (comode a tutela di certi privilegi) nel troppo diffuso convincimento che i monumenti, gli oggetti dell'arte, i documenti storici siano cose di lusso, roba da intellettuali, in ogni caso diletto di pochi, da serbarsi, certo, ma soltanto finchè essi non ostacolano lo sviluppo di altre attività, per esempio economiche, da considerarsi più serie e, in ogni caso, interessanti una più larga cerchia di cittadini. Questo concetto sorregge — ahimè! — non solo le azioni dei privati, ma molte volte le stesse scelte di amministrazioni e di aziende pubbliche statali e parastatali.

Ora, è necessario un capovolgimento di questa mentalità avendo presente che il con-

trario di questa mentalità non è la conservazione pedante *sic et simpliciter*, ma la linea a cui facevo cenno poc'anzi e che è la linea generale che la Commissione di indagine si è onorata di sottoporre al Ministro della pubblica istruzione.

Ma, d'altra parte, chi oserebbe dire che la salvezza del comprensorio dell'Appia antica è a solo vantaggio dei monumenti archeologici e non a vantaggio della città tutta nella sua bellezza e nella sua necessità igienica di aree verdi? E che le altre esigenze, quelle moderne dei casermoni di cemento, avrebbero arrecato danno non solo all'opera dei nostri padri, ma alle generazioni future, che dovranno pur respirare e giocare anche nel 2000, e che dunque non sarebbero state « moderne » affatto?

Un'ultima osservazione, cui fa cenno di sfuggita il relatore: come si concilia l'approvazione di una legge « settoriale » con la necessità e la volontà di giungere al più presto alle leggi di tutela e di sviluppo globale. Io credo che qui bisogna distinguere. In via generale non sono favorevole a leggi e provvedimenti parziali, ma soccorrono in questo caso due osservazioni. La prima riguarda l'urgenza di certe situazioni: la Commissione di indagine insiste su questo aspetto e segnala campi d'azione e raccomanda interventi particolari ove necessari (è la raccomandazione n. 5 della Commissione stessa). Che questo sia giusto lo sappiamo tutti: forse, se avessimo discusso la proposta che giace qui al Senato sul centro storico di Firenze, i danni avrebbero potuto anche essere minori.

La seconda osservazione riguarda il fatto che questa legge in nessuna parte contraddice o si allontana dagli schemi che la Commissione di indagine ha proposto, anzi, pare poter sperimentare linee di condotta là prefigurate: tentare dunque un rapido raffronto fra gli articoli della legge e i disposti della Commissione di indagine. Il provvedimento finanziario straordinario per portare a livello accettabile e tale da non rendere precaria la stessa esistenza dei beni culturali di cui all'articolo 1 della legge in esame, trova riscontro nel motivo dominante di tutti i lavori della Commissione (si

considera indispensabile uno stanziamento straordinario per l'attuazione, in un decennio, di programmi relativi alle più urgenti sistemazioni, ai più importanti restauri. Dichiarazione n. 83). Anche l'articolo 2 che prevede i piani annuali (in accordo con la necessità di elaborazione di piani di cui sempre insistentemente parla la Commissione), affidandoli alle soprintendenze, segue il criterio generale della Commissione di allargare al massimo i poteri e l'influenza delle soprintendenze stesse (« per le strutture locali sono stati largamente applicati i principi del decentramento e dell'autonomia sì da fare delle soprintendenze organi quanto più possibile autosufficienti da un punto di vista operativo ». Commissione di indagine, introduzione generale, pagina 47).

Anche l'articolo 3 della legge si colloca nella visione non burocratica che consente allo studioso e al ricercatore di non trovarsi a lottare con il tempo all'incontrario, per così dire, e cioè di non trovarsi nella condizione di dover fare in fretta, prima che cada la ghigliottina della fine dell'esercizio finanziario. Ecco un contributo finalmente alla comprensione che i beni culturali non sono da considerarsi alla stregua degli altri beni erariali!

Dice infatti ancora la Commissione: « Una concezione amministrativa che, non distinguendo adeguatamente la specifica e differenziale qualità dei beni culturali da ogni altra categoria di beni, ha assoggettato fino ad oggi la disciplina dei beni culturali a ordinamenti, norme contabili, stati giuridici del personale, erogazioni di bilancio indifferenziati da quelli propri genericamente a tutte le amministrazioni pubbliche ».

L'articolo 4 della legge, chiamando a collaborare gli enti locali, corrisponde alla visione di un impegno comune decentrato e democratico, fondamento di ogni riforma democratica, in armonia, anche qui, con lo spirito della commissione d'indagine, che propone, nel Consiglio nazionale dei beni culturali, organo supremo della nuova struttura, la presenza di membri designati da enti pubblici territoriali. (Dichiarazione 60ª).

L'impegno del piano di esplorazioni, di cui all'articolo 5 della legge in esame, legan-

dosi alla primaria necessità conoscitiva (introduzione della Commissione, capitolo 7°), e alla possibilità di giungere poi allo svincolo nell'ambito del piano regolatore (visto dalla Commissione d'indagine anche questo come strumento di raccordo fra disciplina della tutela culturale e disciplina urbanistica alla dichiarazione 46ª) rispecchia la coscienza della necessità di certe liberalizzazioni dopo che siano garantiti conoscenza e sicurezza del bene culturale cui la stessa Commissione, che certo tenera in materia di liberalizzazione non è, fa pur riferimento.

Mi pare dunque, da questo rapido esame, di poter concludere che questa legge non è affatto in contrasto con lo spirito generale delle proposte della Commissione d'indagine, ma, anzi, si colloca in quello spirito, e potrebbe dunque servire, come dicevo, di sperimentazione di certe proposte.

Mi sono accorta che, parlando, ho adoperato molto spesso un vocabolario militare: guerra, battaglia, lotta, vittoria. È il vocabolario che ormai è d'uso quando si parla di cose d'arte. E infatti, a sentire Giorgio Bassani al Congresso di « Italia Nostra », associazione di cui è presidente, si aveva l'impressione di una perenne guerriglia tra partigiani e patrioti contro un potente esercito di invasori e di devastatori.

Purtroppo è in gran parte così, e celebrando le vittorie, per esempio, che hanno salvato in parte l'area sacra di Paestum, che hanno tolto le ville venete allo sfacelo, l'Apia antica alla fame speculativa, io sento anche un vivo senso di disagio. La sorte ha affidato agli italiani un patrimonio di indicibile valore estetico e storico, di cui essi debbono rispondere davanti all'umanità tutta, di oggi e di domani. È mai possibile che si celebrino tali vittorie, quando, in un Paese civile, a nessuno dovrebbe essere lecito — che dico? a nessuno dovrebbe saltare in mente — di fare la guerra contro la civiltà e contro la cultura? (*Applausi dalla sinistra e dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Roffi. Ne ha facoltà.

\* R O F F I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Sottosegretario, la senatrice Romagnoli Carettoni ha avuto l'amicizia di ricordare che io — per continuare l'accento al linguaggio militare testè fatto con un ricordo classico — sono stato tra coloro che hanno dato fuoco appunto alle torri di tassesca memoria, per fortuna non cruenta, di questa battaglia per la salvaguardia di un importante patrimonio artistico, in questo caso di carattere archeologico, che va da Aquileia a Spina. Vorrei sottolineare che l'azione mia e dei colleghi con i quali alla Camera allora fui promotore di questa proposta di legge (che oggi, a distanza di più di quattro anni, va finalmente in porto e che reca giustamente, come prima firma, quella del Presidente della Commissione della Camera di allora e di oggi, il collega Ermini) fu il naturale sbocco di una più larga azione che ebbe come centri propulsori gli enti locali in stretto legame con le popolazioni interessate.

Tengo a sottolineare questo aspetto perché questa leggina, che è esemplare sotto molti aspetti (e che è stata addirittura precorritrice, come la senatrice Romagnoli Carettoni ha testè dimostrato, dei criteri, che poi sono stati accolti in via generale dalla Commissione di indagine, riguardanti il modo in cui si deve procedere per salvare il nostro patrimonio artistico) fu appunto il frutto di una collaborazione, che possiamo chiamare esemplare, tra enti locali spinti dalle popolazioni, organi periferici dello Stato e Parlamento.

Infatti la preparazione di questa proposta di legge avvenne mediante due visite che la Commissione pubblica istruzione della Camera dei deputati, quasi al completo, compì in provincia di Ferrara, per invito di quella Amministrazione provinciale, e ad Udine. Ricordo che a Cividale godemmo della veramente munifica ospitalità dell'allora sindaco senatore Pelizzo, che ora è qui presente e che certamente ricorderà quella nostra bella iniziativa; e fummo poi ospiti dell'Amministrazione provinciale di Udine.

Dal fervore che nacque dalla visita *in loco* fatta dalla Commissione della Camera dei deputati si passò all'istituzione di una

Commissione di studiosi finanziata modestamente. Sono infatti tutti studiosi modesti, non sono i grandi consulenti delle grandi industrie che richiedono cifre enormi. Con un milione circa si riuscì a far funzionare per un anno questa Commissione di studiosi comprendendo in questa cifra tutte le spese che fu facile coprire attraverso i contributi delle due Amministrazioni provinciali di Ferrara e di Udine, in primo luogo, e di tutte le Amministrazioni provinciali che si trovano lungo il percorso della via Romea: Rovigo, Padova, Venezia.

Questa Commissione compì uno studio egregio. Io sento il dovere di esprimere un ringraziamento, che sarà certamente condiviso da tutti noi, a questi studiosi, ai soprintendenti interessati che compirono, appunto, questo approfondito studio che ha dato modo poi a noi parlamentari (come dimostra la relazione iniziale e anche la relazione dell'egregio Presidente della Commissione pubblica istruzione del Senato, senatore Russo) di approfondire questi temi anche sotto il profilo della ricerca erudita, il che non guasta in mezzo all'aridità dei problemi di cui molto spesso ci dobbiamo occupare.

Questo, quindi, è un primo aspetto che tengo a sottolineare: si tratta di un modo di legiferare strettamente sorgente dalla collaborazione tra enti locali, a strettissimo contatto con le popolazioni interessate a questi problemi.

Un'altra osservazione mi sembra pertinente a proposito di questo disegno di legge. La senatrice Romagnoli Caretoni ha ricordato molto giustamente le iniziative singole che vi furono per quanto riguarda Aquileia: l'ottima proposta Ceccherini per una legge speciale per Aquileia; la proposta del collega democristiano onorevole Gorini alla Camera dei deputati, ripresa poi da me nella legislatura successiva, sempre alla Camera dei deputati. Ma fu proprio il fallimento di queste iniziative singole e frammentarie che indusse chi vi parla e gli altri colleghi a tentare invece qualche cosa di organico e di più vasto, essendosi dimostrato impossibile il reperire 75 milioni per gli scavi di Spina o poco più per quelli di Aquileia

con delle leggi speciali, in cinque o sei anni. È stato invece possibile, con questo disegno di legge, trovare un miliardo, ma non più soltanto per Aquileia, non più soltanto per Spina, ma per tutta un'intera zona archeologica. Vale a dire noi abbiamo superato con questo disegno di legge il criterio dell'intervento speciale che può essere, e giustamente lo considera anche la Commissione d'indagine, consentito soltanto in caso di immediata necessità, ma che in generale deve rifuggire proprio da tutti i settorialismi che finiscono per diventare dei municipalismi. È vero che questo non è il grande piano, ma bisogna anche guardarsi dal rinviare le cose a quando ci saranno i grandi piani nazionali, o addirittura universali; e qui il discorso potrebbe estendersi. Ogni qualvolta una proposta di legge ha una sua organicità e rientra in un disegno più generale, essa, io credo, può costituire un incoraggiamento, e non certamente un modo settoriale di risolvere un problema, dato che essa lo risolve nel quadro di una sua considerazione globale. Ma su questo, ripeto, si è dimostrato che questo disegno di legge, che pur è precedente ai lavori della Commissione d'indagine, li precorre perché ha seguito proprio i criteri che la stessa Commissione d'indagine ha poi seguito. Nè poteva accadere diversamente, essendo il sottofondo di questa legge anche la preparazione scientifica e culturale, quella iniziativa di carattere locale e quella intesa tra amministratori locali e legislatori a cui ho accennato all'inizio del mio dire.

Circa la cifra, la cifra purtroppo non è molta neanche per questa impresa, tuttavia è già qualcosa di più delle piccole somme che si prevedevano in leggi speciali che non risolvevano in nessun modo il problema. Riguardo poi al problema generale (alla cui soluzione questa legge vuole essere uno stimolo e non già un modo di scaricarsi la coscienza dicendo: abbiamo provveduto per le nostre zone, adesso non ci interessiamo più degli altri; vogliamo proprio che questo serva di stimolo alla soluzione del problema generale) della situazione del nostro patrimonio artistico archeologico nazionale, essa, se è poca cosa rispetto ai bisogni an-

che di questa zona che è assai lunga ed estesa anche in profondità, è addirittura una goccia in un mare assai burrascoso e devastante.

Un altro ammaestramento che si può trarre da questa legge che ci apprestiamo, credo tutti, ad approvare di tutto cuore è che bisogna che ci intendiamo sulla questione dei vincoli. I vincoli sono una cosa sacrosanta. Ancora una volta voglio ricordare il compianto senatore Zanotti Bianco che ha dedicato tutta la sua vita a questi problemi, col quale ho avuto l'onore di collaborare nella seconda legislatura, quando facevo parte della Commissione della pubblica istruzione per la legge di vincolo su Paestum, che è stata testè ricordata anche dalla senatrice Romagnoli Caretoni, e su altre ancora. Imporre vincoli è una cosa indispensabile e bisogna farlo con tempestività e con severità estrema. Però, se dopo il vincolo non si provvede in un lasso ragionevole di tempo a fare le esplorazioni necessarie e quindi a svincolare tutto quello che non ha motivo di essere vincolato, noi condanniamo alla decadenza delle intere zone e quindi generiamo un senso di impopolarità anche in coloro che pur amano le nostre bellezze, amano la nostra civiltà, gli scavi, i monumenti (non si ha l'idea di quanto siano profondamente popolari in un popolo civile e sensibile come il nostro queste cose!). Ad un certo punto, quando non si può costruire una casa, non si può costruire una fabbrichetta, non si può più far niente, non si può più vivere e si deve emigrare, si deve scappare come è accaduto nel povero comune di Aquileia che è stato, si può dire, distrutto da un vincolo che dura dal 1931 — 35 anni — i vincoli diventano impopolari. Allora la speculazione edilizia ne approfitta, naturalmente interviene, spezza i vincoli, costruisce delle cose indegne e finisce che la gente dà ragione a costoro per il bisogno di una casa, per il bisogno di vivere, di lavorare: devo vivere e non posso stare a pensare ai vasi etruschi o ad altro! È la demagogia del piccone risanatore di fascistica memoria. Quando non si risana come si deve risanare, rendendo abitabili le case, rendendo le vie più pulite,

facendo sì che non vivano dieci persone in una stanza, quando non si fa questo, anche i nostri centri storici saltano e lo stesso popolino che è costretto a vivere nella sporcizia e nella miseria dice: viva il piccone risanatore, siano distrutte queste bellezze che sono diventate delle lordure! Ecco il problema di tutti i nostri centri storici sorto in relazione alla via libera offerta alla speculazione da una demagogia assurda e veramente beota, come era beota e ignorante il concetto fascista del piccone risanatore, che poi finisce per salvare un monumento distruggendo però tutto un ambiente come è accaduto e sta tuttora accadendo nei nostri centri storici.

Il vincolo quindi si deve mettere, ma non come fu fatto nel 1931: si mette il vincolo e poi si lasciano passare trenta anni senza far niente e la gente deve scappare perchè non può più vivere e il comune perde la sua popolazione. Al vincolo deve seguire immediatamente l'esplorazione. Oggi per fortuna abbiamo mezzi tali che ci consentono di individuare quello che c'è sottoterra senza bisogno di avere già il denaro per trarlo alla luce. Dico questo per facilitare l'operazione di togliere il vincolo quando non è più necessario. La città di Spina, è ormai noto, è stata scoperta sottoterra attraverso la fotografia aerea. Sappiamo dove è, sappiamo come è fatta e aspettiamo di trarla alla luce per quel tanto che sarà possibile. E questo disegno di legge avvierà anche la soluzione di questo problema che è di mole tale da non poter certamente essere risolto con questa sola proposta di legge.

Oggi abbiamo i mezzi tecnici per effettuare le esplorazioni. Attraverso la fotografia aerea, i saggi e tutto ciò che i nostri archeologi conoscono molto bene perchè sono bravissimi, noi sappiamo che cosa c'è, sappiamo quali sono le cose che occorre salvare; possiamo mantenere nelle varie zone quel tanto di verde che ci deve essere e il resto possiamo immediatamente svincolarlo e restituirlo alle iniziative delle industrie, del commercio, alle esigenze del traffico. Altrimenti creiamo — e bene ha fatto la senatrice Romagnoli Caretoni a dirlo — una assurda antinomia fra questio-

ni economiche e questioni artistico spirituali che in questo caso non esiste. È dimostrato anzi il contrario, cioè che una sana politica di valorizzazione dei nostri beni storici e artistici è il nostro maggior patrimonio. Cerchiamo di convincerci una volta per tutte che il nostro mare è molto bello ma un mare altrettanto bello esiste in California o alle Hawaii, che le nostre montagne sono molto belle, ma che ce ne sono altre nel mondo altrettanto belle, e lo stesso dicasi per i nostri laghi e per tutte le nostre bellezze naturali. Ma quel che non esiste altro che in Italia sono le nostre città, i nostri quadri, i nostri monumenti del passato, della nostra storia; sono queste cose che distinguono l'Italia dagli altri Paesi e che, senza voler denigrare gli altri Paesi che hanno anch'essi dei grandi valori in questo campo, le danno una posizione di preminenza. Questo è il nostro maggiore patrimonio ed è un patrimonio che rende moneta sonante. Infatti noi abbiamo molti turisti, sì, per il bel cielo e il bel mare, ma li abbiamo soprattutto per questi nostri valori, per questi valori che noi soli abbiamo, mentre il bel cielo e il bel mare per fortuna nostro Signore li ha distribuiti in tutto il mondo in larga maniera e non soltanto nella nostra piccola e pur bella e cara aiuola italiana.

Pertanto se noi facciamo una politica seria in questo campo, finiremo per annullare anche l'avversione che molta gente ha verso le spese che si fanno in questo settore, che sono spese redditizie e utili, che costituiscono un investimento altrettanto importante quanto quello che si può fare in una fabbrica o nel metano o nella coltivazione dei campi, purchè naturalmente non si agisca come si è agito ad Aquileia dove soltanto dopo 35 anni si provvede organicamente alla fine dalla situazione di vincolo.

Ecco perchè già nella preparazione della legge noi abbiamo accolto la richiesta di Aquileia. Non solo per la nobiltà di Aquileia, per quello che essa rappresenta (e sono alieno da ogni campanilismo pur essendo del settore di Spina), non soltanto per rendere omaggio ad una illustre e antica città, gloria del nostro Paese, si è deciso con una

proposta, che è stata poi accolta (articolo 5), che tutta la cifra di 200 milioni, che pure andrebbe divisa fra tutta questa vasta zona, sia dedicata solo ad Aquileia. E ciò non già per risolvere il problema archeologico di Aquileia, perchè ci vorranno degli anni e si dovrà intervenire con altre cifre per rimpiangere questa stessa legge, o, meglio ancora, nel quadro generale della legge per il patrimonio artistico, dovremo provvedere per Aquileia e Cividale e per tutto quello che c'è da fare ancora. Abbiamo voluto sottolineare che tutte queste cifre vanno dedicate all'esplorazione e alla preparazione dello svincolo. Bisogna immediatamente svincolare tutto quello che non è necessario tener vincolato, e per quel che resterà vincolato occorre una rigidità assoluta e completa che non consenta in nessun modo speculazioni od evasioni di qualsiasi genere. Occorre inoltre eliminare qualsiasi costruzione che venisse arbitrariamente fatta nelle zone che sono vincolate.

Lo stesso discorso vale anche per Spina. Guardi, onorevole Sottosegretario, ho fatto una interrogazione e mi si è risposto che non risulta nulla. Certo non risulta nulla, ma la verità vera è che durante i lavori agricoli nella zona di Spina molte volte si distruggono reperti archeologici. Quando era ministro il senatore Medici, dietro mia segnalazione telegrafica si cercò di mettere un freno a quel che stava accadendo, ma, nonostante tutto, ciò è accaduto quando era Ministro il senatore Medici e poi successivamente. È accaduto che gli operatori dell'ente Delta padano, quando in occasione di arature profonde o scavo di canali hanno trovato qualche montagna di cocci, il che vuol dire tombe, vasi etruschi preziosissimi, si sono affrettati a disperdere i cocci perchè nessuno se ne accorgesse e in questa opera hanno avuto la connivenza di quella popolazione, che pure ama queste cose, ma che ha paura che, se per avventura si viene a sapere che si sono scoperti dei cocci, si blocchino i lavori, non si vada avanti nella bonifica con conseguente disoccupazione.

V E R O N E S I . Amano talmente queste cose che ritengono che per eredità appartengano a loro!

R O F F I . Sì, sono espertissimi ladri di vasi, la fame è cattiva consigliera. Quando uno scopre qualcosa nella cantina di casa sua non lo fa sapere a nessuno, altrimenti arrivano i vincoli e a questi non segue quel che deve seguire, non segue la valorizzazione di quel patrimonio artistico e archeologico.

Ancora qualche altra osservazione (come vedono i colleghi non ho voluto fare un intervento organico sulla materia perchè avrei dovuto ripetere cose sulle quali sono d'accordo tutti i colleghi). Io qui non voglio mettere la minima nota di campanilismo, (ho sottolineato che l'intesa è stata perfetta tra Udine, Ferrara e tutte le altre provincie) io auspico solo che nel piano di realizzazione di questa legge si proceda con l'accordo di tutti gli enti interessati e vedo molto opportunamente che nell'articolo 4 della legge si dice che collaborerà a questa opera la regione Friuli-Venezia Giulia e le Amministrazioni provinciali e comunali territorialmente competenti. Come insieme hanno agito questi organismi per preparare la legge, così insieme dovranno contribuire anche alla sua attuazione.

In quel quadro si pone la questione del museo di Comacchio.

Sollevo qui la questione non tanto perchè temo che vada dimenticata ma perchè il museo di Comacchio non deve farsi a spese di questa legge se non per una parte, che immagino sarà quella del suo arredamento, del suo impianto interno. Per quanto riguarda la costruzione edilizia, che rappresenta la spesa maggiore, quella deve essere finanziata con i 150 milioni che lo Stato deve. E vorrei, se non oggi in un'altra occasione, essere informato da parte dell'onorevole Sottosegretario a che punto è la questione. Lo Stato deve al comune di Comacchio, per l'acquisto delle valli da pesca, 150 milioni e il comune di Comacchio ha deciso di adibire questa somma alla costruzione del museo. Nel tempo in cui sono stato consigliere comunale di Comacchio abbiamo approvato anche il progetto, che del resto è un bel progetto, dell'edificio. Anche di quella questione ci occupammo in altri tempi: tutte le questioni in Italia invecchia-

no come invecchiamo noi; speriamo che qualcuna si risolva non come si risolverà la nostra vicenda, che finirà, presto o tardi, con la morte.

Ricordo che nella seconda legislatura, quando ero senatore, e nella terza quando ero deputato, si discuteva molto di questo museo di Comacchio. Se mi si consente il ricordo scherzoso, parve quasi, a un certo punto, che si preparasse la guerra fra Comacchio e Ferrara, perchè a Ferrara c'è il museo di Spina e i comacchiesi protestavano dicendo: voi avete trovato i vasi in casa nostra, ve li siete presi e avete fatto il più bel museo di vasi greci ed etruschi che si conosca. Il che è vero: c'è questa abitudine per cui i capoluoghi portano via tutto, ma d'altra parte non era possibile pensare, nei tempi in cui gli scavi si svolsero, che Comacchio avesse la possibilità di ospitare un museo di questo genere.

Ebbi la fortuna di fare da paciere e di evitare la guerra proponendo, cosa che fu accolta dall'allora Ministro della pubblica istruzione, che i due musei si integrassero a vicenda: mentre il museo di Ferrara doveva rimanere, ed è giusto che rimanga, un museo di interesse preminentemente artistico (perchè le due cose non vanno mai disgiunte) e storico-artistico con i vasi greci che ivi sono conservati, per cui tutto il materiale che ancora si troverà dovrà ancora affluire a Ferrara, il nuovo museo a Comacchio doveva invece essere un museo di interesse etnografico. I relativi reperti — perché ce n'è una grande abbondanza — debbono essere ivi raccolti in quanto servono a dimostrare come vivevano, che traffici avevano, che industrie avevano quelle popolazioni. Musei, dunque, che sono così rari nel nostro Paese, ed è un peccato che lo siano, mentre altrove hanno un notevole sviluppo e un notevole interesse. Il museo di Comacchio, quindi, etnografico, il museo di Ferrara, invece, prevalentemente artistico. Con questa divisione del lavoro e dei compiti non si farà un inutile doppione e gli stessi visitatori che avranno visto il museo di Ferrara sentiranno il bisogno di andare a Comacchio a vedere anche questo museo, e quelli che avranno visitato il

museo di Comacchio sentiranno il desiderio di andare a visitare quello di Ferrara: i due musei si integreranno e si aiuteranno a vicenda.

Però per ora quello di Comacchio è ancora sulla carta: colgo quindi l'occasione dell'approvazione di questo disegno di legge non soltanto per esprimere la certezza che nel quadro della sua attuazione si penserà anche a quel museo, ma soprattutto perchè vada avanti l'altra questione della soluzione del problema edilizio, cui ho testè accennato.

Non ho altro da aggiungere, se non esprimere la soddisfazione mia e del mio Gruppo e annunziare il voto favorevole del mio Gruppo all'approvazione di questo disegno di legge. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni.*)

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Pelizzo, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche l'ordine del giorno da lui presentato insieme ai senatori Trabucchi, Celasco, Zannier, Zannini, Moro, Moneti, Limoni e Caroli. Si dia lettura dell'ordine del giorno.

**G E N C O ,** *Segretario:*

« Il Senato,

considerato che gli antichi centri Forum Julii e Julium Carnicum (gli odierni Cividale del Friuli e Zuglio Carnico) dalle comuni origini romane, storicamente e archeologicamente costituiscono un tutto unico con Aquileia;

che alla caduta della Città, verso la metà del V secolo, subentrò Cividale che divenne il centro politico ed amministrativo della Regione;

che durante gli scavi eseguiti nel periodo dal 1816 al 1827 venne alla luce una imponente quantità di manufatti e di reperti tra il primo ed il quarto secolo, mentre rimase rinchiusa nel sottosuolo, a causa della sospensione dei lavori, una quantità ancora maggiore di reperti che peraltro, con accurati rilievi, sono stati determinati, ed altri ancora restano da determinare;

che gli oggetti raccolti, di alto valore archeologico ed artistico, sono custoditi nel

locale Museo nazionale assieme ad un cospicuo e prezioso patrimonio d'arte barbarica;

che si rende necessaria la ripresa dei lavori di esplorazione e reperimento degli esistenti avanzi archeologici ed artistici che tuttora il suolo racchiude, destinati altrimenti a disperdersi in seguito al progredire dell'espansione dell'edilizia cittadina,

impegna il Governo a considerare, come in realtà lo sono, i centri di Cividale nel Friuli e di Zuglio Carnico appartenenti alle antiche zone gravitanti sulla via Romea e come tali anch'essi ammessi a beneficiare dei fondi di cui all'articolo 1 del presente disegno di legge ».

**P R E S I D E N T E .** Il senatore Pelizzo ha facoltà di parlare.

**P E L I Z Z O .** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevole Sottosegretario e onorevoli colleghi, mi sono deciso a chiedere la parola su questo disegno di legge per due motivi: innanzitutto per assolvere a un dovere come parlamentare della zona maggiormente interessata dal provvedimento che è quello di ringraziare gli onorevoli deputati — e desidero indicarli singolarmente — Ermini, Franceschini, Marangone, Romanato, Elkan e Loperfido, ai quali principalmente va riconosciuto il merito della presente iniziativa legislativa; e ringraziare altresì il signor Ministro onorevole Gui di avervi non soltanto aderito ma anche dato il suo autorevole ed efficace appoggio. Infine desidero estendere il ringraziamento a tutti i componenti della Commissione pubblica istruzione e belle arti della Camera e del Senato, che congiuntamente, con un quanto mai opportuno e utile sopralluogo alle zone d'intervento archeologico contemplate dal provvedimento in esame, ne hanno accertato la necessità inderogabile e urgente di « sviluppare la ricerca ed assicurare la sistemazione e la rinascita monumentale ed artistica di Aquileia e delle antiche zone gravitanti sulla via Roma »; finalità queste enunciate nel titolo e nello stesso testo dell'articolo 1 del disegno di legge.

Ma un ringraziamento del tutto particolare mi sia consentito rivolgere al relatore senatore Russo, Presidente della Commissione pubblica istruzione del Senato, che con un impegno ammirevole ed offrendo un saggio di erudizione storico-archeologica non comune ha egregiamente illustrato il provvedimento all'esame di questa Assemblea.

Mi associo altresì alle osservazioni ed argomentazioni qui portate dai colleghi onorevole Romagnoli Caretoni e senatore Roffi, e anche essi io ringrazio per il contributo che hanno dato appassionatamente all'iter di questo provvedimento e alla sua approvazione che spero non verrà a mancare.

Aquileia, come tutti sanno, fondata dai romani nel 181 avanti Cristo all'estremità sud-orientale della pianura friulana, alla confluenza del fiume Natisone con il Torre, fu fin dall'inizio centro militare di primo piano, costituendo, con una organizzazione di apprestamenti difensivi variamente dislocati nelle zone contermini, un formidabile baluardo alle porte orientali d'Italia a servizio e difesa della stessa Roma imperiale. Fu altresì, fin dall'epoca della sua fondazione, zona di notevole produzione agricola, richiamando sulle sue fertili terre numerosi nuclei di famiglie coloniche provenienti anche dall'interno del Paese. Ma — ciò che più conta — Aquileia divenne un emporio di prim'ordine i cui traffici andarono al di là delle frontiere del nostro Paese. Il suo fiorentissimo commercio, infatti, valendosi di un grande porto fluviale e di una efficiente rete stradale, si espanse nell'Illirico, nel Norico, nella Pannonia e in altre regioni del centro-est d'Europa.

Aquileia, con i suoi da 70 a 100 mila abitanti, fu nell'età romana la più grande e florida città dell'Italia settentrionale e progredì sotto l'influenza spirituale e religiosa in età paleocristiana e patriarchina, epoche in cui si manifestarono i massimi splendori della grande città friuliana.

Ora è ridotta ad un modesto villaggio nel centro di una ubertosa campagna, ha perduto l'antico splendore della grandezza e della potenza del suo passato di cui peraltro conserva, gelosamente custodite nei suoi due musei nazionali, preziose vestigia cui

fanno bella corona i numerosi monumenti e le opere che nell'insieme costituiscono uno dei più vari e ricchi patrimoni dell'arte romana e paleocristiana.

Aquileia « donna sovrana di dolore », come la chiama Gabriele D'Annunzio nella lapide apposta al cimitero degli eroi, da cui venne prelevata e traslata all'Altare della Patria la salma del Milite ignoto, nonostante tutto rimase pur sempre un centro di studi storici e archeologici di primissimo piano che, opportunamente, anzi direi doverosamente, coltivato, riserverà ancora molto interessanti sorprese e soddisfazioni a tutto il mondo della cultura e di riflesso eserciterà una sempre maggiore attrattiva che si svilupperà anche in senso turistico, il che in definitiva è un contributo all'incremento delle cosiddette entrate invisibili dello Stato.

Devo aggiungere che i fondi (o meglio, parte di essi) messi a disposizione da questo provvedimento varranno altresì ad affrettare e in breve tempo condurre a termine le progettate opere di esplorazione e raccolta dei reperti, interessando una zona della superficie di oltre 100 ettari, tuttora sottoposta a vincolo da parte della Soprintendenza delle antichità e belle arti, come appropriatamente ha illustrato il collega Roffi.

Verrà così prossimamente rimossa una pesante « schiavitù », e poco dire « servitù ». Non mancano nei dintorni, anche le servitù, quelle di ordine militare. Rimossi i vincoli della Soprintendenza, si darà via libera allo sviluppo edilizio che urge e preme per la rinascita, anche in senso moderno, dell'antico centro friulano.

A questo punto mi sia consentita una breve digressione, tuttavia attinente al tema in esame. Aquileia, come ho detto, sta riprendendosi e risorgendo dalla triste situazione di abbandono o noncuranza cui per troppo tempo è stata ingiustamente condannata. Aquileia sta riprendendo il suo cammino di ascesa. Ciò è dovuto principalmente all'opera costante, tenace e piena di zelo dei titolari e dei tecnici succedutisi in questi ultimi anni nella direzione della Soprintendenza alle antichità e belle arti delle Venezia. Ma il merito maggiore (e ne diamo volentieri atto) va attribuito, sul piano locale, a tre eminenti personalità che hanno

onorato la grande e la piccola Patria, anche con altre opere di diversa natura.

Voglio ricordare queste personalità: il Cardinale Celso Costantini, primo parroco di Aquileia liberata dal dominio austriaco e restituita all'Italia; l'insigne e appassionato archeologo aquileiese Titta Brusin; e per ultimo l'indimenticabile, munifico mecenate, benemerito fondatore dell'industre città di Tor Viscosa, cavaliere del lavoro Franco Marinotti.

E con ciò avrei terminato il mio discorso, se non mi corresse l'obbligo (e questo è il secondo motivo per il quale ho chiesto di parlare su questo disegno di legge, che a mio giudizio è di maggior peso e che giustifica più ancora il mio intervento) se non mi corresse l'obbligo, dicevo, di dissipare ogni dubbio e incertezza sull'applicazione del provvedimento in relazione all'estensione territoriale.

All'articolo 1, e così pure nel titolo del disegno di legge, dopo aver collocato in posizione di priorità la zona archeologica di Aquileia, si fa cenno con una dizione generica alle « antiche zone gravitanti sulla via Romea ». Stando all'anzidetta espressione letterale si dovrebbe ritenere che « nelle zone gravitanti sulla via Romea » rientrano senza dubbio anche quelle dei centri di Cividale e di Zuglio Carnico. Senonchè, leggendo le relazioni che accompagnano il disegno di legge, si nota che, mentre si è fatto specifico riferimento, oltre ad Aquileia, che naturalmente è il punto saliente, ai centri di Spina, Pomposa, Adria, Altino, Oderzo, Eraclea, Jesolo, e Concordia, dei quali centri si sono date, sia pure sommariamente, anche alcune notizie storiche, nulla, assolutamente nulla si è detto di Cividale del Friuli, l'antico *Forum Julii*, che ha dato il nome alla regione del Friuli, e di Zuglio Carnico, *Julium Carnicum*, entrambe gravitanti sulla via Romea. È da qui che sorge il dubbio se siano o meno comprese nel disegno di legge, e questo dubbio ha determinato in me l'opportunità della presentazione dell'ordine del giorno che reca, oltre a quelle degli altri autorevoli colleghi, la mia

firma quale rappresentante del collegio di Tolmezzo, nella cui circoscrizione è situata Zuglio Carnico.

Ho chiesto ad alcuni colleghi della Camera se in essi vi fosse stata la volontà di escludere di proposito dall'applicazione della legge i suddetti due centri di Cividale e di Zuglio Carnico e ne ho avuto risposta negativa. Essi stessi anzi mi hanno incoraggiato a presentare un ordine del giorno che implicasse una risposta da parte del Parlamento e del Governo a favore dei due importanti centri storico-archeologici.

Ad illustrare l'ordine del giorno mi sia consentito (anche perchè è un documento di valore) leggere un'interessante nota sull'argomento che reca le firme del professor Carlo Guido Mor, ordinario di storia del diritto italiano dell'Università di Padova e presidente della Deputazione di storia patria del Friuli, e del professor Luciano Bosio, insegnante di topografia di Roma e dell'Italia antica presso l'Università di Padova. La nota dice: « Lo stanziamento previsto dal disegno di legge dovrebbe includere la zona archeologica romana del territorio tra Isonzo e Tagliamento, ma specificatamente le zone di Cividale del Friuli e di Zuglio Carnico come centri urbani. In effetti Aquileia ha un significato sia archeologico che storico se viene considerata nel complesso della regione orientale veneta. Infatti se Aquileia è il centro viario della linea costiera, il vero punto di incontro delle strade è il ponte dell'Isonzo, *pons Sontii*, quello cioè dove si sono combattute le battaglie di arresto di fronte a tutte le invasioni che venivano dall'Est. Dal ponte dell'Isonzo partono le tre strade per Aquileia, Cividale e la grande Postumia, che portava alla val padana e che si raccordavano alla grande strada che da Aquileia portava oltrelpe per i due valichi di Montecroce Carnico e di Tarvisio. Caduta Aquileia a metà del quinto secolo, il centro politico ed amministrativo del Friuli divenne Cividale, mentre Zuglio Carnico continuava la sua vita, peraltro attestata da insigni resti del foro quasi completo e di altri monumenti, in una zona montagnosa. Scavi occasionali hanno messo in luce una larga disseminazione

di antiche ville padronali in tutto l'agro cividalese, importanti anche dal punto di vista storico perchè documentano come queste ville sono state trasformate in fortificazioni. Tale disseminazione di residenze estive è in diretto rapporto con la vita civile di Aquileia e quelle residenze non possono essere evidentemente dissociate dalle ricerche urbane. Dal punto di vista politico-militare va anche tenuto presente che l'ambito aquileiese, la città, è una fortezza perchè, cinta di mura, si lega a tutto un sistema fortificato creato tra il primo secolo avanti Cristo e il terzo dopo Cristo, e cioè il castello di Cividale e più tardi quello di Gemona. Per Cividale uno studio recente del professor Bosio dell'Università di Padova ha rilevato un punto fondamentale nell'organizzazione del sistema urbanistico: una pietra con croce orientativa indicante la direzione delle strade. In base a questo elemento è stato anche possibile precisare la data di fondazione del castello per opera di Giulio Cesare nel 50 avanti Cristo. Questa fondazione si spiega per il fatto che nel territorio tra Cividale e Aquileia erano posti i campi invernali di Cesare durante la campagna della Gallia. Questa è la ragione fondamentale per cui il finanziamento degli scavi di Aquileia deve comprendere anche un'aliquota sia pure modesta — e credo che ce ne sia a sufficienza perchè non penso che per esplorare cento ettari di terreno nell'agro aquileiese si debbano assorbire tutti i fondi messi a disposizione, sia pure diluiti nel tempo, dal disegno di legge in esame. Quindi deve comprendere anche un'aliquota per la rimessa in luce — attraverso lavori non eccessivamente dispendiosi — di tutto il sistema viario romano che parte da Aquileia e si dirige verso il confine orientale al ponte dell'Isonzo verso la valle del Natisone, il vecchio fiume di Aquileia, attraverso Cividale e lungo la pianura fino a Gemona e quindi a Zuglio Carnico. Pertanto sarebbe opportuno l'inserimento nel progetto di legge di una indicazione in questo senso». Così si esprimono i professori Guido Mor e Luciano Bosio. Dopo la lettura di questa nota il cui contenuto in affermazione e argomentazione non può essere disatteso data l'autorità e la notorietà dei due studio-

si, desidero aggiungere un brevissimo profilo storico di Cividale anche perchè in entrambe le relazioni, sia in quella fatta alla Camera dei deputati come, in quella fatta al Senato, di ogni centro storico archeologico si sono date alcune nozioni storiche. Ritengo pertanto che sia doveroso da parte mia, avendo presentato l'ordine del giorno per Cividale e Zuglio Carnico, offrire alcune notizie relative a queste ultime cittadine. Ciò che dirò in proposito agli onorevoli colleghi e ai rappresentanti del Governo è il risultato di ricerche e di studi fornitomi dall'esimio professor Mutinelli benemerito direttore del Museo nazionale di Cividale. Cividale quale centro storico, capace di autenticare ancora attraverso documenti visivi la sua storia, sta per sparire, del tutto sommersa dall'espansione edilizia imposta dalla vita moderna. È questo l'ammonimento che il Mutinelli indirizzò alle autorità responsabili, ma anche ai cittadini amanti dell'arte e della storia! La città, come è noto, è di origine romana. Tra il 1816 e il 1827 il benemerito monsignor Michele Della Torre, con mezzi per allora insolitamente generosi, (ben 5 mila fiorini d'oro) erogati *motu proprio* dall'imperatore d'Austria Francesco I, poté sondare abbondantemente il terreno della città e così mettere in luce, in parte estraendoli e in parte solo determinandoli con accurati rilievi, una imponente quantità di manufatti e di reperti vari del periodo romano tra il I e il IV secolo.

Scientificamente, però, per le esigenze della cultura archeologica moderna, quelle indicazioni dovrebbero essere rivedute attraverso un controllo più aggiornato, possibile soltanto per mezzo di una razionale campagna di scavi, tanto nel centro abitato quanto nei terreni di immediata periferia.

È noto come *Forum Julii*, dopo il V secolo, sia succeduto *naturaliter* alla ormai semidistrutta ed esautorata Aquileia. Ma malgrado l'autorità acquisita, mantenne l'insieme di aspetti, ordinamenti, costumi ed altro di nobile *Municipium* di provincia, benchè non vi mancassero i segni di una vita quasi signorile e quelli di un raffinato sentire artistico. Ne fanno fede la presenza di un « Foro », della « Basilica », di « Templi »

vari e perfino di un completo « edificio termale urbano » ornato di splendidi pavimenti musivi. Il locale Museo archeologico nazionale di eccezionale valore, specie per la parte di arte barbarica, conserva fra le cose più interessanti una vera quantità di queste reliquie di vita (cippi, lapidi, iscrizioni, suppellettili metalliche, lacerti pavimentali a mosaico, vetri, ceramiche, utensili, eccetera) atte a documentare inequivocabilmente quella realtà.

Cividale era congiunta con Aquileia da una fitta rete di vie *glaræ stratae* sulle quali dominava la cosiddetta « Via Appia » che giunta in Foro Giulio si diramava in due filoni principali, uno sulla riva sinistra del Natisone diretta a nord-est, per diramarsi ancora nei pressi di S. Quirino (Castelliere preistorico) seguendo a ritroso tanto il fiume Natisone quanto l'Erbezzo e così raggiungere i vari passi di valico orientali, e l'altro che, dopo avere attraversato la città da sud a nord, segnandone il suo decumano, seguiva l'ancor presente tracciato pedemontano per Faedis e Minis e per congiungersi oltre Tarcento alla via *Julia Augusta* verso i valichi del nord. Queste vie di passaggio obbligato specialmente per le comunicazioni con il nord-est furono sempre considerate arterie capitali anche durante l'alto medioevo e il medioevo fino all'età presente. Ne fa fede il ricordo precisato della esistenza presso una « porta » cittadina (Porta S. Giovanni, verso est) di un *Xenodochium* ossia di un ospizio per pellegrini, specialmente « romei », fondato dal duca longobardo Rotgando sul finire del secolo VIII.

La città fino all'occupazione longobarda (568) conservò quasi intatto il suo aspetto « romano ». Questo, quando altri importanti centri della regione (Aquileia, Concordia, Altino, eccetera, erano ridotti ormai a non più che un cumulo di rovine. Questo privilegio di conservare sostanzialmente integra l'antica fisionomia « classica » non fu senza conseguenze per l'incolto longobardo, che non poté non sentirsene soggiogato accettando in breve tempo il dominio « morale » della civiltà cristiana. Non si spiegherebbe altrimenti come questa città, e

solo essa e non Verona o Brescia o Pavia, abbia potuto far sorgere monumenti ancora superstiti come il cosiddetto « Tempio Longobardo », « l'Ara di Ratchis », il « Battistero di Callisto », che sono i più importanti documenti artistici di tutto l'alto Medioevo e nei quali, in una suggestiva visione, si scorgono riflessi, legati tra loro, i segni illuminanti di tre distinte civiltà: la classica, la bizantina e la longobarda.

Il richiamo parmi quanto mai opportuno per ricordare come il cosiddetto « periodo barbarico » vide questa città in funzioni e responsabilità di primissimo piano.

Ne fanno fede del resto il numero sempre più crescente di visitatori specializzati, di professori con « seminari » di allievi, di singoli studiosi che da tutto il mondo giungono per avvicinare e studiare questo mondo storico antico e artistico ancora tanto poco conosciuto e rivelante sempre più i germi di una vera e propria rivoluzione positiva per la civiltà in seguito instaurata. Ne sanno qualcosa di più e lo esprimono con tanta simpatia e calore le personalità di più alto valore culturale che hanno visitato in questi ultimi anni la nostra città. Mi si consenta che, fra tanti, ne ricordi tre soltanto: Papa Giovanni XXIII, allorchè era Patriarca di Venezia, e Re Gustavo di Svezia; ad essi si aggiunge, recentissima, la visita del nostro Presidente della Repubblica nel centenario della unione del Friuli all'Italia.

Orbene questo prezioso, eccezionale patrimonio storico-artistico — malgrado gli sforzi dei preposti — è angustamente allogato in edifici inadatti a tanta responsabilità e per di più assolutamente saturi, nella loro capienza. Così malinconicamente lamenta Mutinelli ed aggiunge che per di più il terreno circostante che con sicurezza la città, nella sua immediata periferia, ancora conserva rischia di essere perduto per sempre se non si provvederà subito almeno ad una rilevazione elettronica (sistema ingegner Porro-Lerici) del terreno ancora libero da costruzioni (sempre in aumento!) onde seguire, con dati almeno probabili, la eventuale escavazione imposta dalla espansione edilizia e così salvare il salvabile che po-

trebbe ancora essere imponente e di eccezionale importanza.

È assolutamente necessario quindi preparare questa « carta archeologica » di premessa segnando in essa i punti nevralgici della ricerca « classica » e della ricerca « altomedioevale » i cui risultati non possono fallire come è stato dimostrato dalla recente scoperta (1960) della cosiddetta « Necropoli di S. Stefano in Pertica », i cui reperti, in pochissimi anni, sono divenuti celebri presso tutti gli studiosi e gli specialisti di tutto il mondo del periodo cosiddetto barbarico.

Nella proposta legge cosiddetta di Aquileia, si è tenuta giustamente presente l'importanza del « patriarcato » quale suprema autorità regionale di importanza amministrativa, politica e religiosa per tutto il medioevo. Ma si è dimenticato che il Patriarca di Aquileia, dall'VIII secolo a tutto il XIII secolo, risiedette a Cividale e che da questa città, per cinque secoli esercitò il suo autentico potere. Aquileia, indubbiamente, è più importante e merita ogni più attenta considerazione, ma Cividale e Zuglio Carnico, e specie la prima, non possono essere avulse dal contesto di Aquileia, a cui inscindibilmente sono legate. Comunque Cividale e Zuglio hanno pieno diritto di cittadinanza in questo provvedimento in una posizione che non può essere seconda a quella degli altri centri di uguale o minor importanza archeologica indicati nelle relazioni parlamentari.

Perchè questo non avvenga e perchè sia eliminato il lamentato inconveniente sono certo che, in accoglimento dell'ordine del giorno da noi presentato, si devono intendere inclusi nel riparto dei benefici della presente legge anche i centri artistici di Cividale del Friuli e di Zuglio, pur essi gravitanti sulla via Romea.

Attendo una dichiarazione in questo senso dell'onorevole rappresentante del Governo e dal Presidente della Commissione e se positiva mi riterrò senz'altro soddisfatto.

Così facendo, senza in alcun modo intralciare o ritardare l'iter conclusivo del presente disegno di legge, il Parlamento ed

il Governo avranno, con senso di giustizia, soddisfatte le legittime aspettative di Cividale e di Zuglio Carnico.

Con questo spirito, mi appresto, ed espressamente lo dichiaro anche a nome dei colleghi firmatari dell'ordine del giorno, a dare voto favorevole.

#### Presentazione di disegni di legge

RUBINACCI, *Ministro senza portafoglio*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUBINACCI, *Ministro senza portafoglio*. A nome del Ministro della sanità, ho l'onore di presentare al Senato i seguenti disegni di legge:

« Modifiche agli articoli 43 e 62 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1937, n. 1265 » (2055);

« Modifica degli articoli 8, secondo e terzo comma, e 9, primo e terzo comma, della legge 6 agosto 1966, n. 625, concernente provvidenze in favore dei mutilati ed invalidi civili » (2056).

PRESIDENTE. Do atto al ministro Rubinacci della presentazione dei predetti disegni di legge.

#### Ripresa della discussione

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del disegno di legge n. 1403.

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

Mi auguro, senatore Veronesi, che lei sia breve. Si era infatti convenuto che la discussione di questo disegno di legge non avrebbe occupato più di un quarto d'ora.

VERONESI. Molto brevemente, signor Presidente. Mi riallaccio a molte osservazioni fatte dalla collega Tullia Romagnoli Caretoni e dal collega Roffi, ed anche,

per quanto può interessare tutto il tracciato della via Romea, alle osservazioni fatte dal collega Pelizzo. Colgo l'occasione per sottoporre all'onorevole Sottosegretario una prospettiva che egli potrà valutare e riferire ai suoi uffici, cioè l'opportunità, previo distacco della provincia di Rovigo dalla Soprintendenza delle Venezie e previo distacco della provincia di Ferrara dalla Soprintendenza di Ravenna, di operare la creazione di una Soprintendenza nuova che abbia come limite di competenza territoriale le provincie di Ferrara e di Rovigo.

Perchè questa mia proposta e questo inserimento nella discussione odierna? Molto brevemente, per venire incontro al desiderio espresso dall'onorevole Presidente, se è vero, come è vero, che nella relazione introduttiva alla proposta di legge n. 350 i colleghi presentatori hanno fatto riferimento al « rigoglioso, incessante sviluppo del programma stradale italiano, che ha ridonato, in questi ultimi anni, importanza di grande traffico alla via Romea », ricordo che accanto a questo incentivo stradale i territori delle due provincie di Ferrara e Rovigo sono, per fortuna, oggetto di un processo di rigoglioso sviluppo dal punto di vista agricolo, turistico, con delle notevoli prospettive dal punto di vista industriale. Queste prospettive turistiche, agricole e industriali hanno portato purtroppo, come giustamente è stato sottolineato dal collega Roffi, a situazioni che si pongono come complicazioni per la salvaguardia delle zone archeologiche che si trovano nei territori interessati. È vero che per quanto riguarda la zona che interessa il ferrarese, il Delta padano, il Ministero della pubblica istruzione, con decreto 28 settembre 1957, ha sottoposto al vincolo di notevole interesse archeologico la zona delle Valli Pega, Rillo e Zavillea e che, con successiva nota, n. 11.259, dell'8 febbraio, diretta ai comuni di Comacchio, Ostellato e Lagosanto, nonchè all'Ente di colonizzazione, ha notificato la dichiarazione di « importante interesse archeologico » a tutta la bonificanda valle del Mezzano, ma è pur fermo che, purtroppo, la non presenza *in loco* di una soprintendenza rende quanto mai

possibili quelle tali situazioni che sono state lamentate dal collega Roffi, e cioè che in particolari zone di altissimo interesse talora benne, ruspe od altro rovinano materiale di valore incalcolabile.

In particolare, a conferma di questa situazione, mi riporto a quanto il relatore, senatore Russo, molto pregevolmente, ha scritto nella sua relazione quando ricorda che « da questi poveri sepolcri sono venuti alla luce i più mirabili vasi della città greca, in tal numero da riempire un ricchissimo museo in Ferrara per cui fu destinato il palazzo di Ludovico il Moro, e quando ancora osserva « scoperte le necropoli è giustificata la curiosità scientifica per l'abitato le cui tracce sono già state rese evidenti ».

È inutile che si scenda in particolari, noi abbiamo la sensazione che per la bonifica in corso della valle del Mezzano altre sorprese di particolare interesse storico e artistico potranno pervenirci. Se consideriamo che ben 4 delle località prese in esame, Spina, Pomposa, Adria, Este fanno parte, dal punto di vista territoriale, delle provincie di Ferrara e di Rovigo e se a ciò aggiungiamo il particolare interesse, dal punto di vista artistico, di città come Ferrara e Rovigo; di una Ferrara che deve conservare l'armonia delle sue strade, dei suoi palazzi delle sue case, l'armonia dei suoi rossi mattoni interrotta da tocchi di marmo e di pietra d'Istria, armonie che purtroppo si possono facilmente distruggere anche sotto l'aspetto architettonico; se consideriamo che i più recenti studi di Zevi, mettendo in luce la particolare bravura di un capomastro elevato al rango di grande architetto come Biagio Rossetti, hanno riconfermato essere Ferrara la prima grande città urbanisticamente moderna del Rinascimento, noi riteniamo che questa nostra idea di collegare in un'unica Soprintendenza le due provincie di Ferrara e Rovigo, e così l'intero delta padano, con tante bellezze da conservare e zone archeologiche da scoprire, possa essere presa nella dovuta considerazione.

Colgo, quindi, l'occasione di questa discussione per sottoporre all'attenzione del Governo la mia proposta. (*Applausi dal centro destra*).

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

R U S S O , *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non credo di dover aggiungere altro a quanto ho avuto l'onore di scrivere nella relazione che accompagna questo disegno di legge. Debbo compiacermi per il consenso che viene da tutte le parti del Senato e debbo anche ringraziare i colleghi intervenuti per le cortesi parole che hanno avuto nei miei confronti.

Per quanto si riferisce agli ordini del giorno, dico subito che, a mio modesto avviso, credo possa essere accolto come raccomandazione quello presentato dal senatore Pelizzo e da altri senatori, dopo essere stato tanto appassionatamente documentato con ricchezza di argomenti.

Il nostro disegno di legge, se ho ben compreso, è una cornice finanziaria. È vero che ci sono dei programmi che sono stati studiati in tutti i particolari dagli organi competenti, ma il disegno di legge non indica con esattezza quali siano le località in cui si debbono eseguire i lavori. Gli organi competenti sanno benissimo quello che debbono fare e credo che apprezzeranno e terranno nel conto che meritano le raccomandazioni che sono venute dal senatore Pelizzo che noi in qualche modo accogliamo. Credo altresì che anche l'emendamento del senatore Limoni debba essere accolto. Si tratta di una correzione che si rende indispensabile, per cui il disegno di legge dovrà tornare alla Camera dei deputati; ma ho motivo di sperare che in quella sede l'*iter* sarà molto rapido e che quindi la legge avrà il suo felice compimento.

Non ho bisogno di raccomandare all'approvazione del Senato questo disegno di legge che è visto con tanta benevolenza. Posso assicurare che il Senato, dando il consenso a questo disegno di legge, compie un gesto molto significativo ed importante che si inserisce nelle migliori tradizioni del Senato e di tutto il Parlamento italiano, che è sempre stato sensibile ai

fatti della cultura, alla tutela del patrimonio artistico, che in fondo è tra i tesori più preziosi alla nostra civiltà. (*Vivi applausi*).

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare l'onorevole Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione.

C A L E F F I , *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Onorevole Presidente, veramente resta ben poco da dire dopo tutto quanto si è già detto. E poichè si è avuta in modo singolare, l'unanimità dei consensi al disegno di legge da parte del Senato, mi pare che al rappresentante del Governo non rimanga che rispondere a qualche domanda, e particolarmente a quelle poste dalla senatrice Romagnoli Carettoni e dal senatore Roffi.

La senatrice Romagnoli Carettoni ha chiesto a che punto è la redazione delle leggi in armonia con le conclusioni della Commissione d'indagine. Posso assicurarla che lo studio delle leggi è a buon punto, ma naturalmente è un compito arduo, perchè si tratta di istituire nuove strutture dell'amministrazione delle belle arti, e quindi bisogna andare con molta cautela e prudenza, anche se con ardimento. Ma certamente non si possono improvvisare studi e ossature e istituzioni che devono essere un fatto quasi rivoluzionario nella storia dell'amministrazione delle arti in Italia.

R O M A G N O L I C A R E T T O N I  
T U L L I A . I termini fissati dal Parlamento sono scaduti.

C A L E F F I , *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. I termini sono scaduti per quanto riguarda la Commissione d'indagine, ed anche per quanto riguarda la realizzazione delle leggi. Ad ogni modo lei sa quanto preme sul Parlamento il bagaglio delle leggi che si devono approvare entro questa legislatura. Comunque, io spero che la Commissione addivenga al più presto alla conclusione dei suoi lavori e che il Ministero possa presentare le leggi all'approvazione delle Camere.

Il senatore Roffi ha sottolineato la propulsione data dagli enti locali alla formulazione di questa legge. Come egli ha ben ricordato, l'articolo 4 procrastina nel tempo questa collaborazione, la quale naturalmente sarà il fondamento della realizzazione della legge.

Quanto ai vincoli cui è sottoposto anche il territorio di Aquileia, il senatore Roffi ha ragione. Ma lei sa, senatore Roffi, che non è colpa né di questi Governi del dopoguerra, né dell'Amministrazione, se i vincoli sono stati posti e non sono stati tolti dai territori o dagli oggetti che vi sono soggetti. Comunque, con l'attuazione di questa legge, si procederà naturalmente alla liberalizzazione dei territori che non saranno oggetto di ricerca e saranno accertati come non interessanti gli scavi e la stessa struttura di Aquileia e della via Romea.

Quanto al museo di Comacchio, il senatore Roffi mi consenta di pregarlo di pazientare qualche giorno, in modo che io possa dargli una informazione in proposito, in quanto l'argomento non riguarda questa legge.

Circa l'ordine del giorno del senatore Pelizzo e la sua richiesta, non credo che il Governo possa assumere un impegno tassativo, se non accertando dati, cose e fatti.

Il senatore Pelizzo mi chiede una precisazione nella legge, la quale non comporta precisazioni, e credo che egli si potrà fidare anche dell'intervento dell'Amministrazione e dei soprintendenti, per quanto riguarda l'applicazione della legge, e quindi anche i territori di Cividale e Zuglio, nel caso, come è previsto, che essi entrino nella zona interessata da questa legge.

Quindi, accettato l'ordine del giorno come raccomandazione, raccomandiamo, a nostra volta, ai soprintendenti di studiare il problema e di risolverlo naturalmente nella prima applicazione della legge.

Quanto all'istituzione di una nuova Soprintendenza a Ferrara, come è stato raccomandato dal senatore Veronesi, non posso che raccogliere la raccomandazione e pregare l'amministrazione di farne oggetto di particolare studio.

**VERONESI**. La ringrazio, onorevole Sottosegretario.

**CALFFI**, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Non ho altro da dire; raccomando soltanto al Senato di approvare all'unanimità questa legge così benefica e così importante. (*Vivi applausi*).

**PRESIDENTE**. Passiamo ora all'esame dell'ordine del giorno proposto dai senatori Pelizzo, Trabucchi, Celasco, Zannier, Zannini, Moro, Moneti, Limoni, Caroli. Su questo ordine del giorno si sono già espressi sia la Commissione che il Governo, nel senso di accoglierlo come raccomandazione. Senatore Pelizzo, mantiene l'ordine del giorno?

**PELIZZO**. Potrei accettare la raccomandazione, purchè naturalmente non lasci il tempo che trova, in quanto io non chiedo che sia modificata la legge, ma domando soltanto che si constati, e me lo dica il Governo, se i centri che io ho indicato siano compresi nel novero di quegli altri centri che beneficiano delle provvidenze stabilite da questa legge.

Comunque, dal momento che il Governo ha dichiarato di accettare il mio ordine del giorno, sia pure come raccomandazione, io non ho nulla da aggiungere.

**PRESIDENTE**. Il Governo ha già assicurato che affiderà all'Amministrazione questo compito.

Passiamo ora all'esame degli articoli.

Si dia lettura dell'articolo 1.

**PIRASTU**, *Segretario*:

#### Art. 1.

Allo scopo di sviluppare la ricerca archeologica e di assicurare la sistemazione e la rinascita monumentale e turistica di Aquileia e delle antiche zone gravitanti sulla via Romea, il Ministero del tesoro è autorizzato a stanziare annualmente le seguenti somme, da iscriversi in apposito capitolo degli stati

di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione:

|                     |    |             |
|---------------------|----|-------------|
| Anno 1966 . . . . . | L. | 200.000.000 |
| » 1967 . . . . .    | »  | 200.000.000 |
| » 1968 . . . . .    | »  | 200.000.000 |
| » 1969 . . . . .    | »  | 200.000.000 |
| » 1970 . . . . .    | »  | 200.000.000 |

**P R E S I D E N T E .** Su questo articolo è stato presentato un emendamento da parte del senatore Limoni. Se ne dia lettura.

**P I R A S T U ,** *Segretario:*

*Sostituire la seconda parte dell'articolo con la seguente:*

|                       |    |               |
|-----------------------|----|---------------|
| « anno 1967 . . . . . | L. | 200.000.000   |
| » 1968 . . . . .      | »  | 200.000.000   |
| » 1969 . . . . .      | »  | 200.000.000   |
| » 1970 . . . . .      | »  | 200.000.000   |
| » 1971 . . . . .      | »  | 200.000.000 » |

**P R E S I D E N T E .** La Commissione ha già dichiarato di accettare questo emendamento. Invito pertanto l'onorevole Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione ad esprimere l'avviso del Governo.

**C A L E F F I ,** *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione.* Si tratta di un emendamento necessario.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Limoni. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo emendato. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

Si dia lettura degli articoli successivi.

**P I R A S T U ,** *Segretario:*

#### Art. 2.

Le somme di cui al precedente articolo sono assegnate alla Soprintendenza alle an-

tichità delle Venezia e alla Soprintendenza alle antichità dell'Emilia, secondo le rispettive competenze, mediante decreti annuali del Ministro della pubblica istruzione, con cui si approvano i relativi programmi di lavoro.

Alle predette Soprintendenze è affidata la redazione di singoli piani annuali, concernenti:

a) lo sviluppo delle ricerche e degli scavi;

b) l'acquisto di terreni aventi interesse archeologico, nonchè di immobili eventualmente esistenti sui medesimi terreni;

c) l'acquisto o la costruzione di immobili da destinarsi localmente a sede di musei;

d) il restauro e l'ampliamento di musei già esistenti e la sistemazione dei nuovi.

Alle medesime Soprintendenze è altresì affidata l'esecuzione di tutte le opere approvate nonchè l'eventuale proposta, agli organi competenti, di piani regolatori per ciascuna località limitatamente alle zone archeologiche determinate.

*È approvato.*

#### Art. 3.

All'apposito capitolo, indicato dall'articolo 1, possono essere imputate spese di qualsiasi genere, purchè afferenti comunque agli scopi della presente legge, anche se in duplicazione di voci già contenute in altri capitoli.

Tutti gli stanziamenti non utilizzati nell'esercizio per cui sono stabiliti potranno essere impiegati negli esercizi successivi, in deroga alle vigenti norme, ai fini di cui alla loro iscrizione negli stati di previsione.

*È approvato.*

#### Art. 4.

La regione Friuli-Venezia Giulia e le amministrazioni provinciali e comunali territorialmente competenti sono autorizzate a coadiuvare le rispettive Soprintendenze nello espletamento dei compiti previsti dalla presente legge, ponendo a loro disposizione, secondo le proprie possibilità, i mezzi tecnici

richiesti, nonchè a disporre propri contributi finanziari, anche stipulando apposite convenzioni con le medesime Soprintendenze.

*È approvato.*

#### Art. 5.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Soprintendenza alle antichità delle Venezie, in accordo con il comune di Aquileia, provvederà a predisporre un piano definitivo di esplorazioni che permetta, nell'ambito del piano regolatore, lo svincolo delle zone prive di interesse archeologico incluse nel perimetro attualmente vincolato.

La predetta Soprintendenza provvederà altresì al ripristino in stato delle zone esplorate con risultato negativo, ed alla conservazione dei reperti, nonchè alla indispensabile sistemazione degli accessi, sempre in accordo col comune, quando il reperto per la sua importanza debba essere conservato in sito.

Ai fini suddetti è utilizzato lo stanziamento di lire 200 milioni previsto dall'articolo 1 per l'esercizio 1966.

**PRESIDENTE.** Su questo articolo è stato presentato da parte del senatore Limoni un emendamento che è conseguente a quello approvato all'articolo 1. Se ne dia lettura.

**PIRASTU, Segretario:**

*All'ultimo comma, sostituire le parole: « per l'esercizio 1966 » con le seguenti: « per l'esercizio 1967 ».*

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Limoni. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 5 nel testo emendato. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

Si dia lettura dell'articolo 6.

**PIRASTU, Segretario:**

#### Art. 6.

All'onere di lire 200 milioni derivante dall'attuazione della presente legge per l'anno finanziario 1966, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

**PRESIDENTE.** Su questo articolo è stato presentato da parte del senatore Limoni un emendamento sempre conseguente agli altri due testè approvati. Se ne dia lettura.

**PIRASTU, Segretario:**

*Sostituire le parole: « anno finanziario 1966 » con le seguenti: « anno finanziario 1967 ».*

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Limoni. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 6 nel testo emendato. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

**Discussione della proposta di disposizioni transitorie per la discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 (Doc. 123)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca: « Discussione della proposta di di-

sposizioni transitorie per la discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

B O S S O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B O S S O . Sarò brevissimo, signor Presidente. L'esperienza diretta avuta da me e dai miei colleghi nella Commissione speciale per la discussione dei bilanci prima dell'applicazione delle norme che oggi intendiamo adottare nuovamente (esperienza che è stata negativa) mi porta senz'altro ad annunciare anche a nome del mio Gruppo l'approvazione dell'estensione anche alla discussione del bilancio di previsione dell'anno 1967 delle norme seguite l'anno scorso.

Desidererei peraltro sottolineare che con voto unanime la 5ª Commissione, a cui mi onoro di appartenere, raccomandò che i bilanci di previsione fossero redatti in modo da non costituire soltanto un arido documento contabile, ma rappresentassero, o meglio illustrassero intendimenti di natura politica e particolarmente di politica economica dei vari Dicasteri e del Governo.

La minoranza in particolare rinnova questa raccomandazione in quanto rivendica il proprio diritto, in occasione della discussione di un documento così importante, così incisivo, così determinante per l'intero indirizzo politico ed economico della Nazione, di poter far sentire la propria voce; anzi lo considera un dovere e si augura che questa partecipazione possa costituire un apporto a quelle scelte che meglio si addicono al bene della Nazione. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . Senatore Bosso, la informo che la Presidenza del Senato ha già comunicato ai capi Gruppo che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha assicurato di aver dato disposizioni ai vari Ministeri affinché tutti gli stati di previsione della spesa siano corredati da note preliminari contenenti l'illustrazione degli indirizzi politici in base ai quali sono stati predisposti.

B O S S O . La ringrazio, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

S C H I A V O N E , *relatore*. Non ho altro da aggiungere alle spiegazioni date al senatore Bosso dal Presidente, per cui invito il Senato a votare la proposta di disposizioni transitorie per la discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967.

P R E S I D E N T E . Avverto che per accordi intervenuti la votazione della proposta n. 123, per la quale occorre una maggioranza qualificata, è rinviata alla seduta di domani.

**Discussione del disegno di legge: « Modificazioni al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale e delle norme dei regolamenti locali » (1808)**  
(*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale e delle norme dei regolamenti locali », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore Torelli. Ne ha facoltà.

T O R E L L I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, non avrei chiesto la parola nella discussione del presente disegno di legge se la Commissione di giustizia del Senato non avesse modificato il testo pervenuto dalla Camera così da rendere necessario un nuovo esame del testo da parte della Camera stessa. Mentre aderisco alle modifiche apportate dalla Commissione, salvo un emendamento che ho proposto all'articolo 8 che ritengo conseguenziale alla soppressione dell'articolo 10, mi sento sospinto a cogliere l'occasione per

proporre altre modifiche onde ampliare se è possibile la portata della presente legge. Purtroppo da tutte le discussioni intervenute nell'altro ramo del Parlamento ed anche dalle relazioni, sia quella ministeriale che quelle dei relatori alla Camera e al Senato, prevale come elemento di sostegno della presente legge un atteggiamento che non è affatto di sostegno perchè non lo deve essere, anche se ne dobbiamo tener conto. Nella discussione sempre e da parte di tutti si presenta cioè il problema della depenalizzazione come un problema di riduzione dell'arretrato che grava in tutte le sedi giudiziarie. Talchè sembra che il problema della crisi della giustizia venga esaminato in prevalenza sotto il carattere quantitativo anziché attraverso l'esame, lo studio e la soluzione dei suoi problemi qualitativi. Il nostro ottimo relatore Tessitori si sofferma anche con dati statistici a dimostrare come la sostanziale trasformazione prevista dal provvedimento in esame consentirà di ridurre di oltre la metà il lavoro degli uffici giudiziari in materia di reati contravvenzionali ed aggiunge che è lecito prevedere che il trasgressore, non più preoccupato delle conseguenze penali, non avrà motivo, come avviene invece attualmente, di insistere nei gravami che la procedura penale offre e procederà al pagamento della sanzione con relativa sollecitudine; e in tal modo la sanzione amministrativa si rivelerà più pronta e più efficace di quella penale. Purtroppo — e qui occorre il coraggio di essere franchi — anche in altri provvedimenti e di ben maggiore portata il Parlamento è stato indotto a deliberazioni sospinto fra gli altri motivi anche dall'accertato sovraccarico di lavoro della Magistratura ordinaria. L'ultima amnistia ne può essere una prova.

Però questa osservazione preliminare che io ho fatto era stata ben compresa dai membri della Commissione giustizia della Camera che ebbero il disegno di legge al loro esame il 15 giugno 1964 e lo tennero a riposo per oltre due anni per poi sfoderarlo con urgenza il 26 luglio 1966 alcuni giorni dopo che erano giunte a tutto il Paese le parole del Presidente della Repubblica

nella sua funzione costituzionale di Presidente del Consiglio superiore della magistratura. Ora io intendo abbandonare questo ordine di idee di utilità pratica, che non ritengo degne di essere valutate come supporto alla legge; sono dati di fatto, saranno una conseguenza, ma non possono assurgere in nessun modo ad elemento giustificatore di questa legge.

Il Presidente della Repubblica il 14 luglio dello scorso anno disse: « Mi riferisco a taluni atteggiamenti, contrasti, a talune concezioni che sono inconcepibili con le sostanziali esigenze della giustizia e con l'ordinamento stesso dello Stato e in genere a problemi di costume in ordine a tutto ciò che riguarda il mondo della giustizia ». Orbene, non si è trattato di semplici enunciazioni, sia pure autorevoli per la persona che le pronunciava, ma di meditate conclusioni a commento di un'indagine approfondita che ci dovevano e ci devono lasciare perplessi e ci devono fare attentamente meditare.

Il Presidente della Repubblica ha parlato di concezioni non più coincidenti con le esigenze di una giustizia adeguata al ritmo dei tempi nostri, e questa legge dovrebbe accogliere almeno in parte il suo appello. Io interpreto questa legge — e qui mi rivolgo proprio all'onorevole Ministro per tenerne conferma...

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia.* E il Ministro è d'accordo. Infatti la sola cosa non completamente esatta che ha detto lei è che nella relazione del Ministro questa legge è stata presentata come strumento quasi esclusivo di limitazione dei lavori giudiziari.

**T O R E L L I**. Effettivamente gliene do atto. Comunque io interpreto questa legge — ma ne vorrei conferma ufficiale in questa sede — come conseguenza di una modifica del diritto penale sostanziale, cioè un provvedimento di diritto penale sostanziale in quanto afferma che i fatti presi in considerazione sono dal legislatore italiano ritenuti violatori di interessi amministrativi ma non di interessi penali. Come conseguenza di questa scelta politica si ha una mo-

difica nella applicazione giudiziaria. Secondo questa mia interpretazione, che ritengo sia del Governo, questa legge quindi vuole accentuare l'autonomia del diritto penale, cioè vuole che sia considerato per quello che veramente è un complesso di norme che attraverso la pena tende alla rieducazione di un uomo, cosa questa che non ha nulla a che vedere con la tutela di singoli interessi.

Fra queste concezioni (mi riferisco sempre alla parola usata dal Presidente della Repubblica) da ritenersi ormai superate vi sono quindi tutti i rapporti di modesta, a volte quasi insignificante rilevanza sociale che possono e debbono trovare una loro migliore collocazione nel campo della sanzione amministrativa e non nella sanzione penale. È sentita da tutti la necessità di sottrarre le contravvenzioni punite con l'ammenda, che vengono volgarmente chiamate reati dei galantuomini, dall'area penalistica per trasferirle invece nell'area amministrativa e quindi sul terreno degli illeciti civili. D'altronde è noto a tutti, come bene ha detto il Guardasigilli nella sua relazione, che non esiste un criterio scientifico generalmente accettato per una distinzione qualitativa tra illecito amministrativo da una parte ed illecito penale di natura contravvenzionale dall'altra e quindi è logico che la classificazione di questo illecito dipenda dalla valutazione che vuol farne il legislatore.

Ma qui mi sia concesso dire che l'importanza e direi la grandiosità di questo problema è stata elusa da questo disegno di legge, che concepito come una riforma di grande portata è divenuto piccola cosa tanto che il nostro relatore, mentre riconosce il fondamento logico delle osservazioni in cui si sostiene l'opportunità di considerare *in toto* l'intera materia contravvenzionale ad evitare sperequazioni sostanziali anche se non formali tra i vari tipi di comportamento contravvenzionale, cioè mentre riconosce il fondamento logico dell'esigenza di comprendere nell'ampio tema della depenalizzazione tutte le contravvenzioni disseminate in ogni legge, ad incominciare dal codice penale, giunge poi a concludere umilmente che per questo provvedimento a carattere sperimentale è opportuno procedere

con cautela e che a tal fine si sono scelti i due settori più fecondi di trasgressioni.

Mi permetto di domandare: ma perchè usare questo criterio, di rivolgersi ai settori con maggior numero di trasgressioni, che può trovare sostegno solo nel fatto di sfoltire il carico giudiziario? Perchè usare questo criterio che contraddice la scelta di politica giudiziaria cui dianzi accennavo? Ma se anche si volesse seguire questo criterio per me errato — e d'altra parte, per quanto ha detto il Guardasigilli, neppure da lui condiviso —, sono solo questi due i settori più fecondi di trasgressioni? Non sarebbe opportuno invece estendere la cosiddetta sperimentazione anche ad altri settori, pur di minore ampiezza, ma dove le trasgressioni sono proporzionalmente forse maggiori? Ma specialmente non era più utile che questa cosiddetta sperimentazione si rivolgesse verso quelle contravvenzioni il cui contenuto non è solo tenue, ma è talvolta impalpabile, e che risalgono a situazioni di fatto superate o a tempi totalmente diversi dagli attuali? Non era più utile iniziare proprio da queste ultime?

Si sono prese in esame le norme in tema di circolazione stradale, esclusi alcuni casi di indubbia gravità, ma si dimentica a mio avviso che si tratta di trasgressioni attuali che producono di conseguenza incidenti nella vita odierna di ogni giorno e che hanno un carattere, mi si permetta la parola, di tale modernità per cui pur essendo di contenuto modesto incidono direttamente sulla educazione stradale, educazione che a tutto oggi non esiste ancora, onde l'urgenza della loro depenalizzazione non è così evidente, come in altri casi di contravvenzioni che si rivolgono quasi in misura vessatoria contro chi ha la disgrazia di incapparvi.

Altrettanto dicasi per la depenalizzazione delle contravvenzioni dipendenti da norme di regolamenti locali, i quali contengono tutti una casistica di importanza minima che attiene alle norme del buon vivere in una comunità, ma contengono pure norme, ad esempio in materia di edilizia, la cui trasgressione ha un carattere attuale, tanto che certi comuni in questa materia non sono neppure dotati del relativo regolamento.

Ma è proprio necessario e urgente depenalizzare una contravvenzione in materia edilizia, che, a parte la sua importanza in casi speciali e le sue conseguenze in molti altri, riguarda una materia che non è ancora recepita dalla totalità dei comuni?

Vi è un'altra circostanza che mi preme porre in luce, sia in materia di circolazione stradale, sia in materia edilizia. Gli illeciti che cadono sotto la depenalizzazione sono puniti con ammende i cui importi sono minimi. Sia nell'un caso che nell'altro, pur essendo valutabili come illeciti amministrativi, le singole fattispecie si riferiscono, come ho detto, ad illeciti che proliferano e si moltiplicano a dismisura, proprio in questi ultimi tempi, perchè i cittadini non hanno ancora raggiunto quel grado di educazione collettiva che li dovrebbe portare ad avere spontanea coscienza di non ledere queste norme.

Orbene, se depenalizziamo questi illeciti perchè non li riteniamo di carattere penale, per quale ragione almeno non aumentiamo l'importo della sanzione pecuniaria? Non dimentichiamo che lo scorso anno il Parlamento con una legge *ad hoc*, ha ritenuto di aumentare i minimi delle pene erogate per i delitti colposi, ed io in quest'Aula ho manifestato il mio parere nettamente contrario alla proposta di legge, che però fu accolta. Fondavo la mia opposizione a quella legge su tutta una serie di motivi giuridici che avevano come base il concetto secondo il quale si deve sempre punire l'elemento volontario e produttivo di pericolo e di danno e non tanto la conseguenza involontaria, che dovrebbe al più divenire una semplice aggravante della contravvenzione. Era una tesi *de iure condendo*; ma sostenevo che per combattere la sinistrosità stradale, se si vuol porre in atto il potere preventivo di contropinta di una pena, occorre colpire pesantemente il contravventore, abbia o meno prodotto danno. Sostenevo non l'aumento delle pene per i reati colposi, ma l'inasprimento delle inadeguate e talvolta risibili ammende del codice della strada.

Oggi invece si assiste a questo fatto: la Camera dei deputati non solo accettò l'aumento dei minimi della pena per i reati

colposi, ma deliberò poi a maggioranza, dopo pochi mesi, la depenalizzazione delle contravvenzioni, cioè tradusse in illeciti civili quegli illeciti che erano ritenuti penali e che molti, anzi mi si permetta di dire la gran parte dei cultori di diritto, degli studiosi, degli esperti in materia chiedevano che venissero colpiti più duramente. Ed oggi il Senato sta seguendo la stessa strada: se oggi questa legge verrà approvata, per parte mia, per quanto mi riguarda, non mi rimarrà che stare in attesa della riforma del codice della strada; e sotto questo profilo, *obtorto collo*, potrò anche aderire a questa legge, a condizione però che vengano introdotti quegli emendamenti che mi sono permesso di presentare.

Mi sia concesso, a titolo di esempio, un richiamo piuttosto personale. Due anni or sono ho presentato un disegno di legge per declassare da delitti a contravvenzioni i reati ferroviari (ad esempio l'attraversamento dei binari) che risalgono ad una legge del 1865. La Commissione giustizia del Senato in quindici giorni, in sede deliberante, ha approvato quel disegno di legge. Dal verbale risulta che il Guardasigilli attuale ha avuto parole di lode per quella iniziativa ed augurava che altre di quel tipo, su altre vecchie leggi, ne seguissero. La Camera ha insabbiato il provvedimento trasferendolo in sede referente ed affidandolo non alla Commissione giustizia ma alla Commissione trasporti: di quella iniziativa così brillantemente accettata dalla Commissione del Senato non se ne parlerà più.

Orbene, oggi il cittadino, per esempio in tema di comportamento ferroviario, ha raggiunto una educazione. L'attraversamento dei binari è una rara eccezione, eppure rimane punito con multa e scritto sul certificato penale, mentre contemporaneamente gli illeciti che formano oggetto della presente legge enormemente più generalizzati come trasgressioni e già puniti con sola ammenda oblabile vengono addirittura depenalizzati. La casistica potrebbe essere senza fine. Ma i contrasti che nasceranno da questa legge saranno stridenti e continuerà la pioggia dei decreti penali per le contravvenzioni di nessun valore giuridico a paragone

di quelli depenalizzati. Ma almeno, onorevoli colleghi, sforziamoci di fare in modo che questa legge assuma quel carattere che deve effettivamente avere, quel carattere che il Guardasigilli ha enunciato nella sua relazione alla Camera allorchè ha fatto riferimento alle norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie. Riferendosi a quel tipo di legge, egli dice: « Come è noto, la legge del gennaio 1929 ha affiancato, alle violazioni qualificate reati e sanzionate con una delle pene previste dal codice penale per i delitti o rispettivamente per le contravvenzioni, altre trasgressioni repressesole solo con pena pecuniaria oppure con una soprattassa, avvertendo espressamente che queste ultime obbligazioni hanno carattere civile, in antitesi con la natura penale delle prime, ossia più propriamente carattere di sanzione amministrativa ». E continua: « La corretta impostazione di questa legge e l'utile e proficua esperienza che da ormai molto tempo si è fatta nell'attuazione di essa non possono non incoraggiare il legislatore ad estendere l'applicazione dei criteri cui le sue norme sono ispirate ».

Onorevole Ministro, lei ha detto: « non possono non incoraggiare »; allora questo coraggio lo dobbiamo dimostrare con i fatti. Per parte mia quindi sostengo che all'articolo 1 debba essere aggiunta qualche altra ipotesi contravvenzionale degna di essere degravata a mero illecito civile. Non è possibile — concordo con questa impostazione — una riforma totale del sistema contravvenzionale come afferma il nostro relatore, ma è ben possibile una aggiunta di norme speciali su vari temi di scarsa importanza, come ad esempio le contravvenzioni alle leggi sulla pesca, le contravvenzioni per la mancata apposizione dei cartellini dei prezzi, la contravvenzione per commercio ambulante abusivo o le contravvenzioni per il trasporto di merci senza autorizzazione. Di ciò ho fatto oggetto di un mio emendamento prendendo i temi così a caso. Questo emendamento non vuole avere altro pregio se non quello di includere alcune fattispecie di contravvenzioni minime al preciso scopo di confermare con questa indicazione eterogenea di contravvenzioni che la presente

legge vuole effettivamente segnare l'inizio di una totale riforma del sistema contravvenzionale. L'eterogeneità della scelta di questi cinque o sei tipi di contravvenzioni ha questo preciso scopo, perchè limitare l'oggetto della legge ai due argomenti in essa contenuti, proprio a quegli argomenti che sono i più sentiti dall'opinione pubblica per la loro attualità, dà l'impressione non di un avvio ad una riforma totale, ma della risoluzione di un problema; dà cioè l'impressione falsa ed errata di aver fatto un passo avanti, ma con una direzione esclusiva e precisa, dopo il quale si dovrà ancora attendere anni prima di fare i passi successivi.

Il mio emendamento, proprio nella eterogeneità del suo contenuto, vuole porre il legislatore nello stato d'animo di chi inizia una via, ma sa che subito dopo deve continuare a camminare, e non fermarsi.

Talvolta l'elemento psicologico gioca anche in campo legislativo, e con il mio emendamento intendo togliere ogni impressione che si sia fatto un esperimento con questa legge.

Non accetto questa impostazione, ma intendo che diventi chiara la volontà del legislatore di aprire la prima pagina di un nuovo libro che deve essere scritto su questo tema.

E concludo. Il nostro relatore non dice, nella sua relazione, di chi fu la dichiarazione secondo la quale questo provvedimento avrebbe un carattere sperimentale. Comunque, appare dalla stesura che il senatore Tessitori non assume la paternità di questa tesi. Però, se la legge avesse avuto questo carattere, già fin d'ora dichiarerei che io sarei nettamente contrario ad essa. Se tale fosse la natura del provvedimento, avrebbero ragione coloro che sostengono che manca, nella specie, un fondo politico, una base, una volontà politica, una scelta giudiziaria.

Sono convinto invece che questo disegno di legge indichi, o voglia indicare, una decisa scelta di politica penale. Ma per dimostrare coi fatti che si intende concretamente essere conseguenti a questa scelta, aumentiamo le fattispecie elencate all'articolo 1; diciamo apertamente e responsabilmente che quel-

l'articolo 1 sarà successivamente esteso; dimostriamo, insomma, coi fatti che all'approvazione di questa legge siamo giunti sospinti dall'aver aderito ad un principio nuovo di distinzione degli interessi amministrativi da quelli penali e che, come supporto di questo principio, abbiamo scelto un gruppo di contravvenzioni eterogenee tra loro, vecchie e nuove, ma che proprio per questa loro natura attestano la volontà del Parlamento di una loro progressiva estensione, che io auguro voglia verificarsi al più presto. Grazie. (*Applausi dal centro*).

**Annunzio di trasmissione di disegno di legge (1971-B) dalla Camera dei deputati, di deferimento a Commissioni permanenti in sede referente e approvazione di procedura urgentissima**

**P R E S I D E N T E** . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza » (1971-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*).

Comunico, inoltre, che il suddetto disegno di legge è stato deferito in sede referente alle Commissioni permanenti riunite 1<sup>a</sup> (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno) e 10<sup>a</sup> (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale).

**S C H I A V O N E** . Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E** . Ne ha facoltà.

**S C H I A V O N E** . Chiedo che per questo disegno di legge sia adottata la procedura urgentissima.

**P R E S I D E N T E** . Non essendovi osservazioni, la richiesta di procedura urgentissima è accolta. Il disegno di legge sa-

rà iscritto al secondo punto dell'ordine del giorno della seduta di domani.

**Ripresa della discussione**

**P R E S I D E N T E** . Riprendiamo la discussione del disegno di legge n. 1808. È iscritto a parlare il senatore Pace. Ne ha facoltà.

**P A C E** . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, io guardo questo disegno di legge sottoposto al nostro esame esclusivamente da un angolo visuale tecnico, senza alcun allaccio a qualsiasi volontà politica, poichè mi pare che esso non impegni nè indirizzo di Governo nè politica di regime, ma concerna una sperimentazione che prudentemente vuolsi da parte del Ministero di grazia e giustizia tentare. Solo in questa visione e in questa valutazione, io vedo positivamente il disegno di legge; disegno di legge che noi seguiremo nella sua attuazione allorquando diverrà operante provvedimento del nostro *corpus juris* traendo le conseguenze per quella che potrà essere una revisione o una dilatazione nella successiva elaborazione legislativa.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, onorevole Guardasigilli, sotto tale aspetto e in questa considerazione puramente tecnica del provvedimento, a me pare che possa e debba seguirsi con assenso il testo legislativo, il quale limita d'altronde la degradazione da reati a illeciti amministrativi, alle sole contravvenzioni ai regolamenti emanati dai comuni e dalle provincie, alle contravvenzioni al testo unico delle norme sulla circolazione ed alle contravvenzioni alla legge sulla disciplina dell'autotrasporto.

L'onorevole Torelli poc'anzi indicava altre norme che potrebbero essere utilmente tenute presenti, e nulla osta a che siffatti riguardi possano seguirsi. Ma ponendoci su questo piano, è indubitato che ognuno di noi può richiamare tante norme in vistosità di estensione, le quali possono essere comprese in questo provvedimento legislativo. Io allora penserei di lasciare a questo contesto legislativo l'area e le dimensioni che sono proprie

del suo testo d'origine per seguirne appunto l'applicazione. Forse anzi, sotto un certo aspetto di cautela, è bene che l'area sia per ora angusta perchè, seguendo la sperimentazione della prova, noi potremo vedere quali obiettivi raggiungeremo e se tali obiettivi, ove raggiunti, varranno a superare questa *impasse* nell'amministrazione della giustizia. Certamente è opportuno sottrarre all'amministrazione della giustizia questo lavoro che, direi, non le è congeniale. Vi sono infatti contravvenzioni di tale niuna entità politica, sociale, criminale che non si vede ragione perchè debbano incomodare un pretore, perchè debbano determinare l'instaurazione di un giudizio attraverso le fasi di un contraddittorio che impegna tempo, impegna lavoro da parte del pretore e dell'ufficio, tante volte anche nel grado di impugnazione avanti la suprema Corte di cassazione. Sono contravvenzioni che, peraltro, onorevoli colleghi, giungono raramente alla concreta realizzazione della sanzione perchè, data l'immanenza dei termini di prescrizione, quasi sempre le contravvenzioni stesse giungono avanti alla Corte suprema nel termine già travalicato del traguardo prescrizione. Quindi sotto questo aspetto del tutto tecnico e riguardo alle indicazioni che potranno venire di frutti di questo primo tentativo che noi facciamo, l'assenso, a mio avviso, non dovrebbe mancare a questo provvedimento.

Quali saranno gli effetti che si potranno raggiungere?

Io leggevo che si pensa possano essere sfoltiti i lavori delle preture di oltre la metà, sicchè reati contravvenzionali per il 50 per cento passerebbero dall'area penalmente rilevante all'area amministrativa. Non so se questa cifra può essere esatta ma penso che in rapporto ai reati (gli ex reati, domani) contemplati nel disegno di legge la cifra possa essere attendibile. Ed allora, se noi teniamo presente quello che è l'importo globale dei procedimenti penali per contravvenzioni, dobbiamo convenire che per certo noi veniamo a sfoltire di parecchio il lavoro delle preture in un momento nel quale, e per la crisi antica e per quello che è accaduto con l'improvviso decreto recente del Presidente della

Repubblica col quale si è chiuso l'anno testè caduto, le preture si trovano in una aperta fase di crisi anche per mancanza di personale. (*Interruzione del Ministro di grazia e giustizia*). Perdoni una parentesi, onorevole Ministro, che non vuole essere acida: ma, anzichè riparare alle vacanze indicando i concorsi e così coprendo gli organici, abbiamo soppresso i posti! Non mi pare che la medicina che si è trovata sia atta a guarire, ma tende ad incancrenire il male. Dunque, onorevole Guardasigilli, non ho proprio ragione di contestare il fondamento, sotto questo riguardo, della preoccupazione che ha animato il provvedimento legislativo. Io sono giunto a questo meditato convincimento non di impulso ma — e l'onorevole Guardasigilli lo ricorderà — attraverso una elaborazione in sede di Commissione giustizia graduale, lenta, in cui abbiamo posto a raffronto le nostre reciproche opinioni e chi ha creduto di dover tornare sulle iniziali prese di posizione lealmente lo ha fatto e ha potuto veramente dare atto che talune iniziali concezioni negative erano forse inattuali per le esigenze del momento che attraversiamo. Certo rimane questa obiezione della quale si è fatta eco poc'anzi con tanta dottrina e con tanto calore il senatore Torelli: cioè a dire, noi agganciamo purtroppo la norma a dei criteri meramente empirici come sicuramente sono quelli che fanno riferimento alla natura pecuniaria della sanzione. E questo rilievo gioca il suo peso per quanto attiene alle contravvenzioni stradali. Talune contravvenzioni non hanno alcuna ragione di accentuata pericolosità, ma talaltre che incidono sul comportamento, che sono le determinanti di sinistri stradali, hanno una loro natura che davvero non viene autenticamente enucleata, non viene fedelmente enunciata da quella che è la natura della sanzione, cioè dalla pena pecuniaria della sanzione. È questo un motivo di perplessità, ma il motivo di perplessità è superato dall'altro che ho detto. Vediamo come risponderà la pratica, la prassi, la vita, come risponderà questa sperimentazione; se l'esperimentazione sarà po-

sitiva, si dilaterà l'ambito, l'area di questo provvedimento legislativo; se sarà negativa non cadrà il mondo se si torna indietro, per quanto per talune cose, una volta che si fa qualche passo, indietro non si torna. Io ho presentato un unico emendamento sul quale mi permetto di insistere e sul quale voglio spendere poche parole per non spenderne di più in sede di sua illustrazione. Alla lettera *d*) dell'articolo 1, laddove si prevede la depenalizzazione per le infrazioni comunali e provinciali, io pregherei il Senato, ma soprattutto l'onorevole Guardasigilli — al quale invano mi sono rivolto in sede di Commissione ma dal quale non dispero di avere il consenso ad una diversa soluzione — di voler escludere le infrazioni concernenti la disciplina edilizia. Io non mi rendo convinto che si debbano depenalizzare le contravvenzioni edilizie in questo momento. La norma deve aderire ai sentimenti, alle esigenze della collettività in un determinato momento. In questa sensibilizzazione della norma alle mutevoli condizioni di una società nazionale è anche, a mio avviso (come vedete io mi adeguo), la democraticità di una legislazione nella sua caratteristica qualificante.

E allora, onorevoli colleghi, non si deve prescindere, da parte di noi legislatori, dalla natura sostanziale dell'infrazione la quale non sempre, come dicevo, è ritraibile dalla qualità della sanzione, e non si può prescindere dal momento nel quale si legifera. Degradare l'infrazione alla disciplina dell'edilizia dalla sanzione penale a quella amministrativa in questo tempo nel quale tante sciagure si sono succedute per lo sfrenato egoismo di costruttori irresponsabili a me pare che sia cosa non commendevole.

Io dissi questo all'onorevole Guardasigilli in sede di Commissione. Egli mi rispose ed io ho meditato le sue risposte, ma queste non mi hanno convinto. Le altre mi hanno convinto, e ne ho dato prova, ma queste, come ripeto, no. Del resto i miracoli avvengono e può anche darsi che l'onorevole Guardasigilli si convinca del contrario. Non è giudice colui il quale creda nella immutabilità della sua opinione, ancor prima di sentire la difesa.

L'onorevole Guardasigilli, dunque, nel corso dei lavori della Commissione mi oppose anzitutto quanto segue: non è la preoccupazione del pagamento di una pena pecuniaria che può valere ad esplicitare una qualsiasi remora sul costruttore abusivo; il costruttore abusivo paga la contravvenzione e fabbrica. Non è questo che esercita una ragione di remora sul costruttore abusivo. Ora, a questa considerazione mi è agevole rispondere che è vera, ma è vera sino a un certo punto. Innanzitutto, in una politica criminale coerente, codesto rilievo varrebbe a sollecitare una maggiorazione delle pene sicchè queste pene esplichino una loro efficacia incisiva e preventiva e repressiva. Se mi si dice: questa pena non ha efficacia incisiva, non ha valore, non ha peso sull'animo del colpevole, allora questa è ragione non già per depenalizzare, ma per maggiorare la pena, è ragione per incrudire la sanzione, non già per smiurlarla. È vera l'obiezione che mi si è fatta della niuna angustia che suscita una ammenda, ma è vera sempre quando l'abusivo costruttore sia un imprenditore spregiudicato e squalificato. Nel caso invece che il costruttore sia un operatore di un certo ceto sociale, la natura penale della sanzione può esplicitare efficacia di freno e suscitare meditato ripensamento su sfrenati propositi.

L'onorevole Guardasigilli poi disse cosa giusta, aggiungendo che la sanzione vera è quella di perseguire l'abbattimento della parte dell'edificio o dell'edificio abusivamente costruito, e purtroppo questo da noi non si fa. Dobbiamo ancora leggere di un sindaco — ed i sindaci oggi dovrebbero applicare le pene! — il quale abbia posto in opera la esecuzione di una propria ordinanza in virtù della quale un edificio o parte di un edificio abusivamente costruito venga abbattuto. Questo è vero. Però, se delle sanzioni che sono previste (l'una, l'abbattimento dell'edificio o di parte dell'edificio, l'altra, il pagamento della contravvenzione in linea penale) non si attua nè l'una nè l'altra, allora non mi pare che l'argomento sia conducente, ma anzi questo deve suscitare un nostro richiamo agli organi responsabili perchè le ordinanze dei capi delle amministrazioni responsabili abbiano esecuzione, e

se esse non hanno esecuzione, debbano di questa mancata esecuzione rispondere gli organi responsabili che non mettono in esecuzione le ordinanze medesime.

Onorevoli colleghi, ditemi voi — la maggioranza fa quello che vuole — che figura ci facciamo se, nel momento in cui eleviamo i più severi moniti contro i costruttori abusivi per queste loro dilaganti costruzioni illecite, nel momento nel quale la patria presenta le sue piaghe dolenti per tante strazianti sciagure accadute in questo settore per queste responsabilità, che figura facciamo a depenalizzare una sanzione di questo genere.

Significa che noi, attraverso la depenalizzazione, diciamo che queste sanzioni non hanno rilevanza penale, noi cioè degradingamo queste infrazioni alla disciplina edilizia ad un illecito amministrativo in un momento nel quale la coscienza del Paese — e noi siamo interpreti di questa coscienza — reclama il rigoroso rispetto delle norme edilizie.

Questo ho voluto dire in coscienza e concludo richiamando alla attenzione dell'onorevole Guardasigilli una cosa sulla quale questa mattina ho richiamato l'attenzione della Commissione di giustizia, avendo l'assenso di tutti i colleghi. E cioè a dire: ogni tanto noi siamo chiamati ad esaminare dei testi legislativi (questa mattina si trattava dei passaporti) che prevedono nuove configurazioni di ipotesi contravvenzionali. Ora, mentre noi andiamo a depenalizzare delle contravvenzioni, nello stesso tempo ne prevediamo nuove ipotesi *sub specie* di reati. Non mi sembra questa una saggia politica legislativa, per cui sarebbe opportuno che, nei disegni di legge che verranno presentati al Parlamento, fosse tenuta presente questa norma, non appena la presente direttrice di marcia sarà operante, di talchè non si verifichi che, mentre da una parte spogliamo di carattere penale talune infrazioni, dall'altra lo conferiamo a nuove ipotesi contravvenzionali.

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

**P O È T .** Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge

in esame, già approvato dalla Camera dei deputati verso la fine del luglio dello scorso anno, giunge ora in quest'Aula per ricevere, noi auspichiamo, la sanzione definitiva. Ma vi giunge a distanza di ben oltre due anni e mezzo dal giorno in cui venne presentato dal Governo alla Presidenza della Camera e, per di più, dopo discussioni ampie ed approfondite, critiche serrate, analisi profonde, avvenute dentro e fuori il Parlamento, a dimostrare ancora una volta che la strada delle riforme, anche di quelle modeste, non è così facile e così piana come paiono ritenere coloro i quali amano attribuire alla parola riforma un potere quasi miracoloso.

Questo disegno di legge prevede il trasferimento di talune contravvenzioni dalla sfera penalistica a quella dell'illecito amministrativo, e cioè prevede una operazione che con un neologismo non gradito al nostro egregio relatore, e non a lui soltanto, è stata definita « depenalizzazione ». Esso rientra in quello che è e deve essere l'indirizzo generale di uno Stato democratico e decentrato: l'indirizzo, cioè, di ridurre le fattispecie e le incriminazioni penali, con l'eliminazione di quei sovraccarichi contravvenzionali di lieve entità che, potendo tuttavia lasciare una macchia nella vita civile del cittadino, con conseguenze sovente gravi per tutta la sua vita, vengono in realtà a rappresentare degli intralci e degli ostacoli non giustificati, per la tenuità degli interessi tutelati, a quel pieno e libero sviluppo della persona umana, la cui tutela costituisce uno dei compiti della nostra Repubblica, come ricorda il senatore Tessitori nella sua relazione.

Il disegno di legge si ispira così ai principi generali che sono alla base della nostra Costituzione, in un periodo in cui, avanzando la società con ritmo impetuoso, s'impone la necessità, da parte dello Stato, di introdurre norme sempre più numerose per il regolamento della vita singola e associata. Ma esso obbedisce anche ad un vecchio monito pieno di saggezza. Circa settant'anni fa l'onorevole Zanardelli, di fronte alla già allora avvertita tendenza della società a moltiplicare i casi di contravvenzione, scriveva: « Dalla saviezza e dagli avvertimenti del legislatore dipende che le comminatorie cosiddette di polizia, nell'assicurare i benefici del civile con-

orzio, non rechino all'individuale libertà che quelle sole limitazioni le quali siano riconosciute strettamente indispensabili all'interesse generale ».

Visto sotto questa luce, il provvedimento appare orientato nel senso democratico voluto dal Governo di centro-sinistra e rappresenta al tempo stesso una precisa scelta di politica giudiziaria e, prima ancora, una presa di posizione attinente al diritto sostanziale penale, nel quale il provvedimento stesso, senza possibilità di contestazioni, incide, affermando che i fatti presi in considerazione sono dal legislatore italiano ritenuti violatori soltanto di interessi amministrativi e non di interessi penali.

È stato eccepito che con l'approvazione del disegno di legge verrebbe a crearsi una disarmonia nel nostro sistema penalistico, nel senso che altri fatti contravvenzionali di pari o anche minore entità, non presi in considerazione, continueranno ancora ad essere considerati degli illeciti penali. L'osservazione non è certamente infondata, ma ad essa si può facilmente obiettare che il provvedimento in esame non è fine a se stesso, ma che esso, invece, lancia un principio suscettibile di ulteriori sviluppi, apre una strada che dovrà essere ulteriormente percorsa. Il legislatore e il Governo sono ben coscienti che il problema non è chiuso, che la depenalizzazione dovrà essere estesa ad altre ipotesi contravvenzionali e che si tratta, perciò, soltanto di un primo passo, di un esperimento iniziale circondato dalle necessarie cautele. Il resto verrà. Ma intanto ci piace sottolineare che il provvedimento ha una sua sostanza politica di non lieve importanza e che, come tale, esso si inquadra in quell'attività legislativa nel campo generale della giustizia che va dalla già approvata legge Breganze alle predisposte leggi di riforma del processo penale, del diritto di famiglia, delle società per azioni.

È innegabile che il Governo ha fatto e sta facendo molto in questo settore. Di ciò dobbiamo dare atto all'onorevole Ministro della giustizia e al tempo stesso dobbiamo sentirci fortemente impegnati, in questo scorcio di legislatura, per la realizzazione del complesso dei provvedimenti perseguiti dal Governo.

Dall'applicazione di questo provvedimento deriverà sicuramente un alleggerimento notevole del lavoro della magistratura penale; ma questo non è, come è stato erroneamente affermato, l'unico o il principale fine della legge, anche se tale componente ha avuto una certa importanza nello studio della legge stessa. Piuttosto può affermarsi che nel caso di questo provvedimento si realizza un incontro, quant'altri mai felice, tra principio ispiratore della legge e conseguenze pratiche della stessa. Ed a questo proposito non possiamo dimenticare il consenso di tanta parte della dottrina e degli operatori del diritto, e meno che mai il suggerimento e la preoccupata ansia del Capo dello Stato, il quale, nella sua funzione costituzionale di presidente del Consiglio superiore della Magistratura, ha più volte indirizzato al Paese delle parole accorate sul cattivo funzionamento della giustizia con riferimento a talune situazioni inconcepibili — egli ha detto — con le sostanziali esigenze della giustizia e con l'ordinamento stesso dello Stato. Non si è trattato soltanto, onorevoli colleghi, di semplici enunciazioni, ma di meditate conclusioni derivanti da una approfondita indagine, anche statistica, che deve far profondamente meditare anche noi nel momento in cui ci apprestiamo a dare o a negare il nostro voto al disegno di legge in esame.

Non è questa certo la sede per esaminare a fondo le cause della disfunzione della giustizia che si manifesta attraverso l'eccessiva lentezza delle procedure ed il progressivo aumento dell'arretrato; ma qui torna opportuno ricordare che in materia penale, di contro ad indici di criminalità sostanzialmente immutati negli ultimi anni, si è verificato un forte aumento dei reati contravvenzionali, specie in materia di circolazione stradale, accompagnati da una serie di modifiche procedurali che hanno favorito l'incremento dei ricorsi in Cassazione, magari presentati nell'attesa dell'emanazione di un provvedimento di clemenza. E allora perchè non dovremmo intervenire spostando dal campo penale a quello amministrativo alcune ipotesi contravvenzionali, se ciò potrà ridurre la mole del lavoro giudiziario e se, d'altra parte, ciò coincide esattamente con un de-

mocratico e sano principio di politica penale e giudiziaria e ancora con il generale indirizzo costituzionale dello Stato?

Sempre per restare sul piano generale, concordo pienamente con il nostro relatore quando, riferendosi all'eccezione di incostituzionalità da taluni individuata nella discriminazione che verrebbe ad operarsi tra cittadini violatori di norme contravvenzionali, sia pure di diversa specie, oppone che tale eccezione è destituita di base e fondamento, in quanto le fattispecie previste da questa legge cessano con essa stessa di essere considerate reati. Nè maggior fondamento pare a noi contenere un altro motivo di incostituzionalità che alcuni vorrebbero identificare nell'attribuzione all'autorità amministrativa (sindaco, prefetto, presidente della provincia, a seconda dei casi) della potestà di fissare una data sanzione tra un minimo ed un massimo, e ciò in violazione dell'articolo 102 della Costituzione che riserva al giudice il potere della discrezionalità. Tale eccezione non può reggere ove si consideri che esistono nel nostro ordinamento giudiziario molti casi di attribuzioni di poteri discrezionali ad organi amministrativi, riconosciuti perfettamente legittimi dalla Corte costituzionale; e tra tali casi basti ricordare quello citato nella relazione governativa e previsto dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4, per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie e quello dei comandanti di porto.

Il problema costituzionale di fondo è, a nostro modo di vedere, un altro: con il sistema nuovo è garantita ugualmente al cittadino la possibilità di difendersi? Nessun dubbio al riguardo può esistere. Il cittadino, a sensi dell'articolo 9, ha diritto di essere sentito, il cittadino ha diritto di ricorso al giudice civile, il che offre la massima garanzia per chi ritiene di non aver avuto, nella prima fase, giustizia. E non è giuridicamente corretto sostenere che la giustizia possa essere assicurata al cittadino unicamente attraverso la sanzione penale: anche la sanzione amministrativa, soprattutto quella prevista nel presente disegno di legge, è circondata da un complesso di garanzie poste nell'interesse del cittadino.

Quanto poi all'argomento che un procedimento amministrativo venga a costare, in

moneta, più di quello penale, tale possibile inconveniente è stato completamente eliminato dal penultimo comma dell'articolo 9, introdotto con un emendamento dalla Camera dei deputati, che noi approviamo.

Dati la garanzia e l'uguale costo della difesa, è opportuno sottolineare in questa sede che i giudizi civili saranno sicuramente inferiori di numero a quelli penali, atteso che il cittadino è portato a spendere più facilmente per la giustizia quando sa che la violazione commessa porta con sé delle conseguenze di carattere penale, e meno quando si tratti di sanzioni amministrative, poichè in questo caso diminuisce il suo interesse morale ad agire. Perciò dovrebbero ridursi notevolmente le opposizioni, soprattutto quelle defatigatorie, volute ad ogni costo, spesso inesistenti, mentre, d'altro lato, un sistema che consenta la pronta e immediata applicazione di sanzioni pecuniarie da parte dell'autorità amministrativa è destinato a conferire una maggiore efficacia all'azione repressiva.

Per quanto riguarda il quesito se le autorità amministrative prescelte siano gli organi più idonei e attrezzati per l'irrogazione delle sanzioni previste, crediamo si possa rispondere tranquillamente di sì. Si tratta infatti di sanzioni riguardanti violazioni di modesta natura ed entità, che saranno vagliate e applicate da organi che hanno a loro disposizione degli uffici almeno sufficientemente attrezzati.

Quanto poi al prefetto, in particolare, sarà opportuno ricordare che oggi esso ha già l'autorità di sospendere cautelativamente la patente di guida fino a due anni. Non si cerchi quindi di far apparire la norma relativa al prefetto contenuta nel disegno di legge come una norma aberrante, come una specie di sopraffazione di questo Governo, come la manifestazione di una volontà diretta a potenziare il Potere esecutivo attraverso l'istituto del prefetto, attribuendogli dei nuovi più ampi compiti, quando il prefetto ben altri compiti ha già, e di maggior mole, che non hanno mai suscitato motivo di scandalo da parte di chicchessia. D'altra parte, l'onorevole Ministro in Commissione ci ha ricordato che non si è mancato di studiare se organi diversi dalle prefetture potessero ri-

sultare più idonei allo scopo, e che si è dovuto concludere con difforme avviso.

Al riguardo potrà al massimo raccomandarsi che, per i casi più complessi, sia sentito, da parte del prefetto, il parere di organi tecnici quale l'Ispettorato della motorizzazione.

In ordine alla solidarietà nel pagamento o del proprietario o delle persone preposte a compiti di direzione e vigilanza, dobbiamo rilevare che essa è perfettamente costituzionale, poichè non siamo più nel campo penale, ma in quello civilistico, ove la solidarietà già esiste, ad esempio, per quanto riguarda la responsabilità civile, per cui è evidente l'analogia con gli articoli 2048, 2049, 2054 del codice civile.

Per quanto riguarda l'articolo 10 e il conseguente articolo 11, relativi alla connessione obiettiva — articoli che la maggioranza della Commissione ha ritenuto di dover sopprimere — ci siamo convinti, dopo attento esame, dell'opportunità che essi siano ripristinati. L'articolo 10 ha infatti il fine di evitare pregiudizievoli interferenze nei giudicati qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una trasgressione contemplata nel disegno di legge, onde tale accertamento costituisce necessario antecedente logico della fattispecie penale.

In tali casi la competenza a decidere sulla trasgressione non penale dovrebbe essere attribuita, secondo noi giustamente, al giudice competente a conoscere del reato. In altre parole l'illecito amministrativo dovrebbe essere attratto, per ragioni di logica connessione, nella sfera penale per quanto attiene al giudizio, con tutte le logiche conseguenze procedurali. In tale ipotesi, ovviamente, la persona obbligata in solido con l'autore della trasgressione dovrà essere posta, come dal progetto governativo, in condizioni di partecipare all'istruzione e al giudizio e di fruire, per la difesa dei propri interessi, degli stessi diritti e garanzie riconosciuti all'imputato. Essa dovrà inoltre poter impugnare la sentenza o proporre opposizioni avverso il decreto penale. Noi riteniamo che il ripristino delle norme previste dal disegno di legge governativo in ordine ai casi di connessione obiettiva risponda a delle esigenze di natura logica e pratica, poichè esse sono

dirette, come dicemmo, ad impedire quelle possibili interferenze nei giudicati che si manifesterebbero molto dannose. Secondo noi è giusto che quando determinate contravvenzioni siano connesse all'accertamento di reati, quali le lesioni e l'omicidio colposo, esse siano rimesse al giudizio del magistrato penale per tutte le conseguenze processuali che ciò comporta, ferme restando le sanzioni previste in sede amministrativa.

Mi soffermo ancora un istante sull'articolo 17 del disegno di legge, il quale prevede delle esclusioni particolari per talune contravvenzioni, ora punite con la sola ammenda, ma di particolare gravità e pericolosità obiettiva. A tale riguardo dobbiamo fare un cenno alle opinioni anche autorevoli di chi ha affermato che la depenalizzazione dovrebbe escludersi per tutti i casi di violazione di norme di comportamento. Codesta teoria toglierebbe però a nostro avviso, e come rileva il nostro egregio relatore, ogni importanza pratica alla riforma, perchè finirebbe per limitare oltre misura la sfera di applicabilità del provvedimento.

In ordine alle predette esclusioni mi permetto far rilevare che il richiamo all'articolo 132 contenuto nell'articolo 17 è evidentemente errato, poichè l'articolo 132 riguarda il caso di guida in stato di ebbrezza, che è punito con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 25 mila a 100 mila, e quindi evidentemente non ricade nella sfera di questo provvedimento, che si riferisce alle contravvenzioni punite con la sola ammenda. Io ritengo che si siano invertite le ultime due cifre e cioè che invece che all'articolo 132, si sia voluto fare riferimento allo articolo 123, che riguarda la guida senza occhiali per chi ha l'obbligo di portarli. Pertanto, onorevole Ministro, le sottopongo questo caso affinchè sia apportata l'opportuna correzione nel testo di legge.

Onorevoli colleghi, il mio Gruppo darà il suo voto favorevole a questa legge, ritenendo in coscienza che si tratti di una buona legge anche se, ovviamente, non di una legge perfetta, dato che la perfezione non è umanamente realizzabile. Si tratta innegabilmente di una buona legge, ispirata a principi democratici, rispondente agli interessi dei

cittadini e della giustizia, dalla cui pratica applicazione potremo trarre proficui ammaestramenti per altre successive analoghe leggi e anche per la stessa riforma dei codici. Votiamo questa legge con la persuasione che non si tratta di una legge di poco conto, di una piccola legge, ma di una legge importante, soprattutto perchè rappresenta l'inizio dell'attuazione di un principio nuovo. Votiamo questa legge non certo con l'illusione di poter risolvere con essa tutti i problemi della giustizia, ma con la ferma speranza che essa segni un decisivo passo verso questa soluzione, con la responsabile volontà di unire anche noi i nostri modesti sforzi al grande impegno degno della grande causa comune per la quale onestamente combattiamo. (*Applausi dalla sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** Prima di dare la parola al senatore Maris, faccio presente che sono ancora iscritti altri tre senatori. Pertanto la discussione non potrà essere esaurita nella seduta in corso e dovrà essere rinviata ad altra seduta, che probabilmente sarà quella di venerdì.

Il senatore Maris ha facoltà di parlare.

**M A R I S .** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, la prima risposta che ogni Gruppo politico deve dare è se si è d'accordo o se si è contrari al principio che ha informato il disegno di legge, cioè se si è d'accordo sulla opportunità di degradare alcuni illeciti da illeciti penali a illeciti amministrativi. A questo quesito il Gruppo comunista risponde senz'altro: sì, noi siamo d'accordo; accettiamo il principio che si debba in una società moderna degradare non solo alcuni di quelli che sono stati proposti ma molti, moltissimi illeciti dal piano penale al piano amministrativo. Questo principio è la risultante di una corrente dottrinale che affonda le sue radici addirittura negli ultimi anni del secolo scorso. Già Ferri in Italia, nel tracciare i principi del diritto criminale, riteneva che vi fossero degli illeciti che non potevano essere annoverati tra gli illeciti penali, perchè vi è differenza, diceva Ferri, moralmente e socialmente, tra un delitto ed una contravvenzione, per cui vi è necessità di

giungere alla costituzione di un « diritto penale amministrativo ». Alcuni fatti, si annotava in dottrina, già al principio del secolo, riguardano più la personalità sociale che non l'essenza individuale dell'uomo; alcuni fatti riguardano piuttosto i rapporti tra l'uomo e le transitorie condizioni di sviluppo sociale che non i rapporti tra l'uomo e le permanenti elementari condizioni di esistenza sociale. Di qui la necessità di distinguere tra rapporti, fatti e sanzioni penali e amministrativi. Si osservava che la inosservanza della norma spesso non lede gli interessi della società ma soltanto quelli della pubblica Amministrazione e che in questi casi non si ha più un illecito penale per cui si possa e si debba avere una sanzione-pena in senso tecnico ma si ha soltanto una disobbedienza da cui può conseguire e deve conseguire soltanto una sanzione diretta a richiamare all'obbedienza. Si pervenne alla teorica del Goldschmidt, formulata con il Verwaltungsstrafrecht nel 1902, che ha fatto strada anche nel nostro Paese. Nei confronti del nostro diritto penale che, tutto sommato, è contaminato da fatti che sono puramente amministrativi, le critiche sono state numerose ed aspre. Ricorderò il Manzini, che dice che il nostro sistema penale, per quanto attiene alle contravvenzioni e nella parte che concerne fatti sostanzialmente amministrativi, è vessatorio, perchè impone la vergogna di una condanna penale per fatti che sono stati definiti dallo Aloisi « reati dei galantuomini » e dallo Alimena « delitti nani ». A ciò si aggiunga che la trasformazione sociale del Paese ed il progresso tecnico determinano un intervento sempre più vasto e capillare dell'autorità nel comportamento degli uomini, per cui si moltiplicano i comportamenti obbligati in ragione diretta al progredire della società. E, quello che è peggio, questa progressione di comportamenti obbligati avviene in maniera disordinata, secondo quel sistema che viene chiamato delle foglie volanti, *Coose leaf system*, cioè con decreti e provvedimenti episodici che finiscono per collocarsi nel diritto positivo come norme extravaganti che, nell'assenza di testi unici, finiscono per essere dimenticate o ignorate e comunque di difficile conoscenza.

## Presidenza del Vice Presidente MACAGGI

(Segue M A R I S). Vi è, quindi, alle nostre spalle, fuori dal nostro Paese e nel nostro Paese, una nutrita e largamente motivata elaborazione dottrinale che milita per la scelta della depenalizzazione. Alcuni Paesi vi sono già giunti, la Francia mi sembra che stia per giungervi, la Svizzera ha in corso provvedimenti rivolti a questo fine. Nella Repubblica federale tedesca è stato avviato questo processo con la legge del 26 luglio 1949, *Bussgeldverfahren*, che stabilisce una procedura speciale: gli organi amministrativi impongono il pagamento di una somma di denaro a titolo di sanzione amministrativa, *Bussgeld*, il trasgressore si può appellare, *Bussgeldbescheid*, al giudice penale il quale ha il diritto-dovere di esaminare il fatto, il diritto e l'esercizio del potere discrezionale della Pubblica Amministrazione.

Siamo d'accordo dunque con il principio. Però riteniamo che sarebbe stato indispensabile, come è stato fatto altrove, inquadrare preliminarmente, con leggi apposite, l'illecito amministrativo. Dopo questa legge ci si dovrà chiedere: che cosa è l'illecito amministrativo? La fattispecie resta la medesima dell'illecito penale? I presupposti per la sanzione amministrativa sono i medesimi richiesti per la sanzione dell'illecito penale? È necessario il concorso di quei medesimi elementi soggettivi che sono necessari per la repressione e la punizione degli illeciti penali contravvenzionali? Non servirebbe rispondere sì; sarebbe troppo facile, troppo semplicistico. Nel silenzio della legge (e questa legge tace su questo punto) e nell'assenza di una legge-quadro che definisca la natura, i presupposti, gli elementi costitutivi, le condizioni di punibilità dell'illecito amministrativo, non si può dire semplicisticamente sì. Gli interpreti di domani, il sindaco, il pretore...

C O R N A G G I A M E D I C I. Il presidente...

M A R I S. ... il presidente della Giunta provinciale, potranno e dovranno riferirsi unicamente alla legge, la quale non dice nulla, e non potranno riferirsi ad altro.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Non dice nulla, se mi consente, come elaborazione; lei ne fa un problema dottrinale. Io mi rendo conto che sarebbe molto più elegante fare questa definizione di carattere generale, ma non vi è un inconveniente pratico, perchè il prefetto, il sindaco, il presidente che debbono applicare questa legge trovano semplicemente riferite alle sanzioni amministrative le condizioni che prima erano riferite alle contravvenzioni. Sarà elegante, non sarà elegante, ma sono le stesse.

M A R I S. Signor Ministro, penso di potermi sforzare di rendere più chiaro il mio pensiero, per cui non apparirà pertinente la sua interruzione.

L'interprete dovrà riferirsi, dicevo, unicamente alla legge, per cui, sulla base della applicazione di questa legge, per il sindaco, per il prefetto, per il presidente della Giunta provinciale l'illecito amministrativo sarà solo, puramente e semplicemente il fatto. L'antigiuridicità coinciderà con il fatto e noi sappiamo che così non è, perchè l'antigiuridicità è il rapporto del fatto con la norma, è l'attributo del fatto, non è il fatto, perchè in questo rapporto tra il fatto e l'antigiuridicità c'è l'uomo con il suo atteggiamento, con la sua scelta, la sua volontà, il suo errore. Vi sono in questo rapporto eventi imponderabili, elementi accidentali, il caso fortuito, la forza maggiore, vi sono in questo rapporto l'errore non colpevole e la buona fede.

La nostra giurisprudenza su questi punti ha consolidato indirizzi che costituiscono una garanzia per il cittadino e per l'amministrazione della giustizia. Non è vero che basti il fatto per pervenire all'afferma-

zione di responsabilità. Il giudice penale oggi indaga su quello che i tecnici del diritto chiamano elemento ideologico del reato e la giurisprudenza in proposito è ampia, consolidata, univoca.

Vi leggo una sentenza delle Sezioni unite della Cassazione del 7 dicembre 1963: « Nei reati contravvenzionali ove la mancanza di coscienza della illiceità del fatto derivi non da ignoranza della legge, elemento negativo, ma da un elemento positivo e cioè da una circostanza che induca nella convinzione della sua liceità, come nel caso di osservanza di provvedimenti delle autorità, e risulti che l'agente ha fatto tutto quanto poteva per osservare la legge, non si ravvisa reato per mancanza dello elemento psicologico ».

Potrei leggervi altre sentenze, ma ve le risparmio perchè chi ha dimestichezza con il diritto non può negare che il magistrato penale svolge, anche in tema di fatti contravvenzionali, un'indagine accurata e se ravvisa il caso fortuito, la forza maggiore, l'errore non colpevole, la buona fede o l'errore determinato da una interpretazione ingannevole della norma da parte della Pubblica Amministrazione, assolve, esclude che ricorra la responsabilità di chi ha materialmente violato la norma.

Ebbene, questa legge non dice nulla su questo punto, non dice se il sindaco, il prefetto, il presidente della Giunta provinciale dovranno applicare questi medesimi criteri interpretativi ai fini dell'accertamento della violazione. Ma perchè mai, io mi domando, questi interpreti dovrebbero sentirsi legati a queste norme interpretative, se la legge non ne fa esplicito richiamo? L'interprete, di fronte al mero, semplice fatto, purchè integri materialmente gli estremi della violazione di legge, dovrà applicare la sanzione di carattere amministrativo. E noi allora, Italia, culla del diritto, ne diverremo la tomba, immediatamente; solo perchè non facciamo tesoro nè delle esperienze nostre nè delle esperienze altrui e perveniamo ad una legge che senza ragione rifiuta tutto ciò che sul piano della ricerca dottrinale e dello sforzo interpretativo giurisprudenziale è stato fatto.

Proprio per queste ragioni nella Repubblica federale tedesca, dopo la legge del 1949, essendo stata ravvisata l'opportunità di qualificare e precisare la natura e i limiti dell'illecito amministrativo, sono state poste due leggi, come si dice oggi, « quadro »: la legge del 25 marzo 1952, la Ordnungswidrigkeiten, e la legge del 9 luglio 1954, la Wirtsschaftsstrafgesetz. Queste due leggi dettano una serie di norme relative alla struttura dell'illecito amministrativo, con particolare riguardo all'elenco soggettivo. Basterà ricordare l'articolo 12 della legge del 25 marzo 1952, nel quale si dà rilevanza all'errore di fatto, non dovuto a colpa, e all'errore sulla legge amministrativa dovuto a buona fede. Sono elementi che escludono la responsabilità, per l'illecito anche amministrativo, cioè sono quei medesimi principi che anche da noi sono applicati dalla giurisprudenza in materia di responsabilità penale anche contravvenzionale.

Non c'è dubbio che l'illecito non cambia natura, nei suoi aspetti soggettivi, solo perchè non è più penale e diventa amministrativo: la degradazione del fatto da illecito penale a illecito amministrativo non può comportare una diversa configurazione del fatto. Il fatto resta sempre quello: fatto che, per essere illecito, sia pure sul piano amministrativo, deve pur sempre rappresentare un contrasto con le esigenze della società, un contrasto evitabile e, proprio perchè è evitabile, riprovevole.

Ma se questo contrasto, pur sussistendo nella sua materialità, non è stato evitato per errore non colpevole o per buona fede, non è riprovevole e, conseguentemente, non può essere neppure sanzionato, nemmeno sul piano amministrativo.

Mi rendo perfettamente conto che di questa impostazione critica è difficile intravedere gli sbocchi positivi. Riterrei opportuno, tuttavia, che, in assenza di una legge quadro — che non c'è — si dicesse qualche cosa nella legge che stiamo per fare: per esempio che gli interpreti di domani continueranno ad applicare le norme interpretative di ieri; che non cambia nulla sul fatto, che l'illecito è sempre quello, che la fattispecie è identica; che l'interprete, come

noi proponiamo nell'emendamento che abbiamo presentato all'articolo 1, ai fini dell'accertamento del fatto e della determinazione della responsabilità, continuerà ad applicare le norme di cui agli articoli 43, 45, 46, 47, 48 e 59, ultima parte, del codice penale, che attengono all'elemento psicologico del reato: caso fortuito e forza maggiore, costringimento fisico, errore di fatto, errore determinato dall'inganno altrui, circostanze non conosciute o erroneamente supposte.

Dobbiamo dire esplicitamente nella legge che non buttiamo nel cestino, come inutile ciarpame, tutto lo sforzo interpretativo fatto per penetrare nelle fattispecie astratte giuridiche e rapportarle esattamente alla dimensione dell'uomo.

Altra ragione di perplessità per noi è che questa riforma pare attuata soltanto sulla base di criteri empirici, quale è quello adottato che fa riferimento alla natura pecuniaria della sanzione. Sarebbe stato più giusto attuare la riforma sulla base di criteri sostanziali, come, per esempio, la natura dell'interesse tutelato. La degradazione dell'illecito penale ad illecito amministrativo avrebbe dovuto essere applicata nelle ipotesi in cui la sanzione tutela un interesse organizzato dalla Pubblica Amministrazione, e non quando tutela norme di comportamento, cioè colpisce comportamenti che integrano gli estremi del pericolo per la convivenza sociale.

Questa la ragione dell'emendamento da noi presentato all'articolo 17, oltre che per indispensabile coerenza logica del legislatore del febbraio 1967, quale noi siamo, con il legislatore del maggio 1966, quale noi stessi eravamo nove mesi or sono. Non possiamo dimenticare che nel maggio 1966 abbiamo ritenuto che certi comportamenti destano particolare preoccupazione per il legislatore ed abbiamo detto che, quando una lesione o un omicidio colposi sono da porre in relazione ad una violazione della legge sulla circolazione, la colpa per il delitto deve ritenersi particolarmente qualificata, per cui il giudice deve comminare una più grave sanzione penale per la lesione o per l'omicidio. Con la legge 11 maggio

1966, n. 296, abbiamo detto che per noi la violazione delle norme sulla circolazione ha una particolare risonanza penalistica. A nove mesi di distanza possiamo, senza contraddirci, degradare le medesime infrazioni da illecito penale ad illecito amministrativo, dire cioè che non destano nessuna preoccupazione, che sono cose piccole per cui rinunciamo alla potestà punitiva penale per fatti tanto insignificanti? Evidentemente no! Ecco perchè riteniamo che l'articolo 17 debba essere modificato.

La legge di cui discutiamo crea magistrati amministrativi, il prefetto, il sindaco, il presidente della Giunta provinciale. Questo suscita in noi qualche perplessità sulla correttezza costituzionale della scelta. L'articolo 102 della Costituzione stabilisce che la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. È certo che il sindaco, il prefetto, il presidente della Giunta provinciale non sono regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Si eccepirà che l'attività che essi sono chiamati a svolgere non è di carattere giurisdizionale. Dubito molto che così sia: un magistrato che accerta un fatto, e lo accerta in contraddittorio, e indaga su tutte le circostanze inerenti al comportamento, quale attività svolge se non un'attività di squisita natura, di intrinseco, sostanziale carattere giurisdizionale? E se è giurisdizionale l'attività è incostituzionale il magistrato investito da questa legge della facoltà unitiva. E se anche non fosse incostituzionale, a me sembra che sia — questo, sì, tanto — anacronistica, la scelta.

Dal famoso marzo del 1865, quando fu varata quella famosa legge con quel famoso allegato E, come abbiamo studiato sui banchi dell'Università, ad oggi, sono passati oltre cento anni. Questa abolizione del contenzioso amministrativo arriva o non arriva, o facciamo un passo avanti e due indietro? Perchè certamente ci discostiamo dall'abolizione del contenzioso amministrativo nella misura in cui ripristiniamo nelle mani dell'autorità amministrativa la gestione dell'accertamento e della repressione di illeciti amministrativi.

Il prefetto rappresenta un'altra nota anacronistica. Se è vero che la volontà politica sta per diventare solidale impegno di tutti i Gruppi a varare le leggi elettorali prima della scadenza di questa legislatura; se è vero che queste regioni le stiamo per fare, finalmente, a venti anni dalla Costituzione, ebbene, vogliamo in questa fausta vigilia dare ancora un incarico ad un istituto che è morituro, ad un istituto che sta per scomparire dall'assetto amministrativo del Paese?

Anche sotto questo profilo non mi pare che la scelta sia costituzionalmente corretta.

Passiamo a considerare il sindaco. Noi siamo assertori convinti dell'autonomia locale. Potreste addirittura accusarci di voler dare tutto il potere ai sindaci e alle amministrazioni locali. Però, per quanto concerne gli accertamenti delle infrazioni amministrative, a me pare che anche il sindaco non sia magistrato correttamente scelto sotto il profilo costituzionale. Qui non c'entra neanche la Costituzione: risaliamo a Montesquieu e alla tripartizione dei poteri. Il sindaco pone la norma regolamentare comunale; il sindaco accerta il fatto che viola la norma; il sindaco sanziona il comportamento del violatore della norma. Ebbene, abbiamo in una sintesi brillante il Potere legislativo, il Potere esecutivo e il Potere giudiziario.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non giudiziario.

M A R I S . Ebbene, se vogliamo, con un garbato gioco di parole, dire che non è giudiziario solo perchè il sindaco non è un giudice, resta quanto meno la coincidenza nella stessa persona del Potere legislativo e del Potere esecutivo, perchè è il sindaco che pone la norma ed è il sindaco che ne accerta la violazione.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Veramente è il Consiglio comunale che pone la norma per quanto riguarda i regolamenti.

M A R I S . E veniamo alla questione della connessione. La relazione che leggiamo sullo stampato n. 1468 della Camera dei deputati a pagina 4 dice: « Al fine poi di evitare pregiudizievoli interferenze o insindacabili contrasti nei giudicati, quando la esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una trasgressione contemplata nel presente disegno di legge, nei casi cioè di connessione oggettiva derivante da un vincolo di pregiudizialità per cui l'accertamento della fattispecie amministrativa costituisca un necessario antecedente logico della fattispecie penale, la competenza a decidere sulla trasgressione non penale viene attribuita al giudice penale competente a conoscere del reato. Fuori dall'ipotesi della pregiudizialità, la connessione tra illecito amministrativo e illecito penale non importa deroga al principio, per cui l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria sono separatamente competenti per l'applicazione delle sanzioni previste per l'una o per l'altra categoria di illeciti ».

Il proponente vuol dire che quando, per l'accertamento di reato colposo, è necessario preliminarmente accertare un illecito amministrativo, il giudice penale conoscerà anche dell'illecito amministrativo, derogando quindi dalla competenza del magistrato amministrativo posta dalla legge. Quando, invece, non vi è rapporto di pregiudizialità tra l'illecito amministrativo e il reato, non si deroga alla competenza stabilita dalla legge. Ritengo che la relazione abbia fatto cattiva amministrazione del lessico al punto che, usando impropriamente i termini, ha fatto confusione e continua a generarne. La connessione è istituto che riguarda soltanto i rapporti tra reati, per cui non si può parlare di connessione nei rapporti fra controversie di carattere civile od amministrativo e reati. Il codice di procedura penale a questo proposito è estremamente chiaro: tra controversia di carattere civile od amministrativo e reato può ricorrere soltanto rapporto di pregiudizialità; solo tra reati può ricorrere rapporto di connessione. Il lessico non è una convenzione, o meglio è una convenzione ma non tanto superata da meritare di essere soppressa. In sede tecnica

si debbono usare le parole soltanto nel senso in cui son chiare per tutti ed esprimono concetti univoci.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Lei approva la legge o la disapprova, non approva o meno una parola della relazione, anche se è sbagliata.

M A R I S . Non è soltanto questione di parole, poichè dalle parole discendono i concetti. Per dimostrare la confusione che si crea le faccio un esempio, onorevole Ministro. Poniamo il caso di un automobilista spericolato e negligente il quale percorra a forte andatura una località abitata, conducendo una vettura di cui ha trascurato la manutenzione. Nell'approssimarsi ad una casa travolge un uomo, perchè i freni, di cui aveva avuto cattiva cura, non rispondono. Nel caso concreto ricorrono un comportamento pericoloso, l'eccesso di velocità che non ha nessun nesso di causalità con il reato, ed un comportamento negligente, l'omissione di manutenzione del veicolo che è l'unico che abbia un nesso di causalità con l'evento del reato colposo. In questo caso vi è pregiudizialità soltanto tra l'illecito che attiene alla manutenzione dei freni e l'evento del reato colposo, nessuna in ordine all'eccesso di velocità. Se dovessimo ripristinare, come vorrebbe il Governo, la norma sulla derogabilità della competenza funzionale per ragioni di connessione, istituto sconosciuto al nostro ordinamento, che cosa dovrebbe fare il giudice penale? Avrebbe competenza per accertare la seconda delle violazioni, ma non la prima? Si possono comprendere, signor Ministro, le preoccupazioni di chi ha presentato il disegno di legge; preoccupazioni in ordine a possibili interferenze, a possibili contrasti tra il giudice amministrativo e il giudice penale...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Vi sono poi le preoccupazioni sulla linea delle vostre preoccupazioni.

M A R I S . . . . ma non si può restare che perplessi di fronte alla sommaria, semplicistica argomentazione offerta per giustifi-

care una drastica, lacerante modificazione del sistema posto dall'articolo 20 del codice di procedura penale. Tutte le questioni di competenza, per la risoluzione delle controversie civili o amministrative che sono pregiudiziali a una decisione sull'esistenza di un reato, sono minutamente regolate dalle sperimentate norme dell'articolo 20 del codice di procedura penale. Perchè dovremmo modificare il sistema? Gli è che, sotto sotto, quello che di non detto ma di vero c'è in questa preoccupazione è che non ci si fida dei nuovi istituendi giudici amministrativi. Non ci si fida e non ci si può fidare del sindaco, del prefetto, del presidente della Giunta provinciale amministrativa. E così dicendo non si fa torto a questi nuovi cirenei, chiamati ad amministrare la giustizia per conto dello Stato. Perchè non sarà colpa loro se saranno interpreti *legibus soluti*, chiamati ad applicare una legge senza sapere come e in base a quali norme interpretare, accertare ed eventualmente reprimere illeciti sconosciuti al diritto amministrativo. È chiara la ragione della preoccupazione, per cui si vuole che, se la cosa diventa seria ed importante, si ritorni al vecchio sistema, al più tranquillizzante giudice penale. Ma se anzichè scendere sul terreno di una rivoluzionaria e drastica innovazione nel sistema posto dall'articolo 20 del codice di procedura penale, ci si fosse preoccupati di porre una legge quadro o norme di interpretazione della fattispecie amministrativa, non si sarebbe fatto meglio? Ecco un'altra buona ragione dell'emendamento da noi proposto all'articolo 1.

Se il giudice amministrativo sarà tenuto all'osservanza dei principi generali sanciti dagli articoli 43, 45, 46, 48 e 59 ultima parte del codice penale, avremo la tranquillità di una corretta amministrazione della giustizia anche per quanto concerne gli illeciti amministrativi.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Mi consenta, senatore Maris, una interruzione; così mi risparmi una risposta perchè vorrei essere assai breve nella replica. Lei ha citato l'articolo 20 del codice di procedura penale. Ora, il sistema dell'artico-

lo 20 implica che il giudice penale, quando si trova in presenza di quei fatti, di quelle controversie di cui ha parlato lei, può, anche d'ufficio, con ordinanza rimettere tale risoluzione al giudice competente. Sicchè lei per applicare questo sistema mi fa due ipotesi: che la questione sia in sede amministrativa, cioè innanzi al prefetto o al sindaco, e allora per applicare il sistema il giudice penale dovrebbe rinviare al sindaco o al prefetto; oppure la questione si trova dinanzi al giudice civile ed allora il giudice penale dovrebbe rinviare al giudice civile (cioè si trova dinanzi al giudice civile, in ipotesi, per la opposizione alla sanzione amministrativa che è stata imposta e allora il giudice penale dovrebbe sospendere e rinviare al giudice civile). Non so se questo sistema veramente sia conciliabile con quello che è scritto in questa legge perchè nell'articolo 20 del codice di procedura si parla di giudice amministrativo e di giudice civile. Qui giudice amministrativo non c'è mai; c'è in ipotesi un giudice civile e poi un'autorità amministrativa, non un giudice amministrativo. Quindi, è impossibile che il giudice penale possa rinviare all'autorità amministrativa l'accertamento di quel fatto pregiudiziale per la condanna o per l'assoluzione.

M A R I S . Signor Ministro, leggiamolo insieme l'articolo 20: « Salvo quanto è stabilito nell'articolo precedente qualora la decisione sull'esistenza di un reato dipenda dalla soluzione di una controversia di competenza di un giudice civile o amministrativo... »

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Non è il giudice amministrativo perchè non può chiamare giudice competente il prefetto o il sindaco.

M A R I S . A questo punto si arriva alla confusione delle lingue. Prima che io prosegua mi dica come lo dobbiamo chiamare, che cosa è.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* È un provvedimento amministrativo del-

l'introduzione del quale lei si duole, cioè della reiterazione della introduzione, chè esiste già nel nostro sistema giuridico, tanto è vero che è stata richiamata la legge del 1929. Sarà bene, sarà male, lei può pensare che sia un errore estenderla, però esiste un'autorità amministrativa che non è giudice nel senso usato dal codice penale. Ma lei, mi può ammettere che il giudice penale sospenda un giudizio di omicidio in cui si deve accertare se è stata violata una norma di condotta di quelle colpite con la sanzione amministrativa, in attesa che il prefetto o il sindaco, se si tratta di regolamenti comunali, applichi o non applichi la sanzione amministrativa? Se lei vuole trarre da questo un argomento di più contro l'attribuzione di questi poteri al sindaco o al prefetto eccetera, questo è un altro discorso, ma che lei mi dica che, una volta ammesso per ipotesi che deve restare il sistema che noi abbiamo detto, il giudice penale sospende e rinvia al prefetto o al sindaco, questa è una cosa che io proprio non posso capire.

M A R I S . Non mi scandalizzerei se il giudice penale dovesse sospendere il giudizio per attendere che il sindaco accerti l'infrazione di carattere amministrativo. Ciò che non riesco a comprendere è perchè non si debba chiamare giudice colui che commina una sanzione dopo avere giudicato un fatto.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* L'intendente di finanza lo chiamiamo mai giudice?

M A R I S . Se le leggi si fanno pensando che non muti natura una cosa purchè non cambi nome, per cui un giudice non è tale purchè si continui a chiamarlo prefetto, anche se svolge attività giurisdizionale, allora veramente le discussioni perdono qualsiasi importanza, soprattutto quando si afferma: lasciamo da parte i principi. A me pare che le leggi si debbano fare sulla base del rispetto dei principi.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Senatore Maris, non mi attribuisca quello

che non ho detto. Io non ho detto: lasciamo da parte i princìpi intendendo dispregio per i princìpi. Ho detto: lasciamoli da parte un momento e vediamo la pratica. E voglio vedere se lei mi può sostenere un assurdo dal punto di vista pratico così grosso: che il giudice penale deve aspettare, per decidere ciò che deve decidere un giudice penale, l'accertamento che fa il prefetto o il sindaco.

M A R I S . Ma non è un assurdo.

M O N N I . E il vigile urbano che fa le contravvenzioni?...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* L'articolo 20 dice: può rimettere al giudice. Quindi non può applicare questo sistema, non può far richiamo all'articolo 20...

M A R I S . Il giudice penale quando vi è pregiudizialità non « può » ma « deve » rimettere. Il « può » della legge è un potere-dovere. Può decidere soltanto in caso di inattività del giudice amministrativo, come stabilisce il penultimo comma dell'articolo 20. Può concedere una proroga e, se il giudice amministrativo non risponde, il giudice penale revoca la sospensione e con la sentenza decide su ogni elemento dell'imputazione.

P R E S I D E N T E . Senatore Maris, forse è più conveniente che lei proceda nella sua esposizione; il Ministro nella replica poi esporrà i suoi rilievi e le sue osservazioni.

T E S S I T O R I , *relatore.* Oltre tutto, il senatore Maris sta discutendo su un emendamento. Cosa facciamo, la discussione generale oppure discutiamo gli emendamenti e poi ripeteremo questa discussione in sede di esame degli emendamenti medesimi?

M A R I S . D'ora in poi sottoporro al senatore Tessitori i miei interventi in modo che mi possa regolare su quello che gradisce e non gradisce.

T E S S I T O R I , *relatore.* È inutile che lei faccia dell'ironia su un fatto che è reale.

M A R I S . Ironia? Per carità! Io prendo sempre tutto estremamente sul serio.

P R E S I D E N T E . Proceda, senatore Maris, segua il mio consiglio.

M A R I S . Il costo del sistema di impugnazione proposto dalla legge a noi sembra sia eccessivo sia per i privati che per la pubblica Amministrazione. Per i privati perchè, anche se il ricorso è esente da bollo, dovranno sottostare all'imposta di registrazione della sentenza; per i privati e per la Pubblica amministrazione insieme perchè, come accade in ogni giudizio civile, il giudice civile non risolverà la vicenda come può fare il giudice penale, in una sola udienza: ascolterà, rinvierà, farà una udienza di prove, ne farà un'altra e nel consueto arco di tempo di un anno e mezzo, se le cose vanno bene, si avrà la sentenza. Ed il privato avrà dovuto farsi assistere da un avvocato, il quale sarà dovuto andare dieci, venti volte in Pretura. Quindi costo maggiore per il privato e maggiore per la Pubblica amministrazione.

In Pretura, in sede di opposizione, la Pubblica amministrazione dovrà o non dovrà farsi rappresentare?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* No, si tratta di una controversia, non si tratta di un dare e di un avere.

M A R I S . Il carico è comunque maggiore anche per la Pubblica amministrazione. Inoltre, non avendo l'attrezzatura necessaria, i sindaci e i prefetti, la Pubblica amministrazione insomma, dovranno predisporre tutta una attrezzatura apposita per questo singolare tipo di amministrazione della giustizia. Un costo assolutamente ingiusto e ingiustificato è quello che ricade sui comuni, ai quali accogliamo un'altro compito, in aggiunta ai tanti che in questi ultimi venti anni abbiamo loro accollato. D'ora in poi avranno anche l'onere di amministrare la giustizia!

E questo ulteriore peso va naturalmente sul bilancio comunale. Per quale ragione mai questo compito, che non è compito di istituto degli enti locali, dovrebbe essere ac-

collato sui bilanci dei comuni? E ancora, perchè mai il decreto di pagamento emesso dall'autorità amministrativa deve essere esecutivo? Qui entra dalla finestra quello che abbiamo cacciato dalla porta. La Corte costituzionale ha detto che il famoso *solve et repete* è una clausola incostituzionale. E che altro è se non *solve et repete* questa esecutività del decreto, per cui il cittadino deve comunque pagare? Può protestare ma deve innanzitutto pagare!

L'articolo 5 prevede il pagamento di una somma ridotta soltanto per quelle violazioni quali era ammessa nella legge penale l'oblazione.

Mi domando perchè mai l'amministrazione, anche se si trovasse di fronte ad un cittadino che vuole pagare, dovrebbe comunque procedere ad un costoso e macchinoso accertamento prima di ottenere il pagamento; perchè mai, per non ridurre la misura della sanzione pecuniaria, dovrebbe essere oberata dal maggior costo della procedura di accertamento.

Era comprensibile che alcuni illeciti non fossero ammessi all'oblazione quando avevano carattere penale, perchè alcuni comportamenti erano ritenuti particolarmente riprovevoli o particolarmente pericolosi. Ma oggi, quando tutto si riduce al pagamento di una somma di denaro, perchè mai, essendo questo il punto d'approdo, talchè non vi è iscrizione in un'anagrafe di violatori amministrativi, non vi è annotazione sul certificato penale né altro, perchè mai, se il punto d'approdo è il pagamento di una somma, non dovrebbe essere ammessi a pagare questa somma tutti coloro che violano le norme sanzionate soltanto amministrativamente?

Si potrà dire che i casi più gravi non possono essere ammessi a pagare soltanto un terzo del massimo. Potranno essere ammessi a pagare la metà, i due terzi del massimo; ma il pagamento ridotto ritengo debba sempre essere ammesso, perchè consente alla Pubblica amministrazione una economia di lavoro. L'articolo 3 della legge chiama cittadini non colpevoli a rispondere in via solidale del fatto altrui; e, se colui che ha violato la legge non ha nulla, l'incolpevole che ne risponde in via solidale è costretto

a sottostare ad un macchinoso accertamento e non è, ingiustamente, ritengo, ammesso a definire in via breve l'infrazione con il pagamento di una somma ridotta.

Per concludere, e per rispondere all'osservazione del Ministro che ritiene evidentemente eccessive tutte queste critiche, noi siamo d'accordo sul principio, siamo d'accordo anche sul tempo della riforma, non possiamo non avere perplessità sul modo nel quale è attuata.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. Lei ha fatto una critica radicale e fondamentale...

**M A R I S**. Una critica doverosa anche se radicale, ma accompagnata da soluzioni positive che lei trova negli emendamenti che abbiamo presentato. L'emendamento all'articolo 1 ha un valore fondamentale in questa legge, ai nostri occhi, per le nostre considerazioni. Il nostro atteggiamento fortemente critico in sede di discussione generale vuol dire soltanto questo: che gli emendamenti che noi abbiamo presentato non sono una esercitazione, non vogliono essere soltanto una attività accademica, sono proposte che ci qualificano come interlocutori pronti a rivedere la propria posizione critica e, poichè d'accordo con il principio, disposti ad appoggiare una soluzione purchè sia valida.

Queste le ragioni della nostra critica, questa la nostra posizione. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

**C O R N A G G I A M E D I C I**. Se permette, signor Presidente, poichè il collega senatore Trimarchi sarà occupato venerdì per impegni di carattere universitario, io cederei ben volentieri a lui la parola, per un senso di omaggio.

**P R E S I D E N T E**. D'accordo, senatore Cornaggia Medici. Ha facoltà di parlare il senatore Trimarchi.

**T R I M A R C H I**. La ringrazio, senatore Cornaggia Medici. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, non ho avuto modo di seguire questo disegno di legge in Commissione e, soprattutto, non ho avuto modo di apprezzare le osservazioni che in quella sede sono state fatte da più parti. Ho sentito soltanto alcune delle osservazioni e dei rilievi che sono stati prospettati invece in questa sede.

Devo dire che, per quanto concerne le linee generali, la relazione del senatore Tessitori è brillante, *more solito*, e, con la dovuta precisione ed obiettività, nella relazione vi è il riferimento, nella parte finale, ad alcuni rilievi critici che sono stati sollevati davanti alla Commissione. Così si parla dell'eccezione di incostituzionalità, della inopportunità della attenuazione di certe sanzioni, della non accettabilità del metodo seguito, delle critiche e dei rilievi prospettati in relazione all'ampiezza maggiore o minore della materia presa in considerazione.

Nella relazione il senatore Tessitori, prospettando il punto di vista della maggioranza, ha ritenuto che codeste eccezioni, codesti rilievi potessero e dovessero essere accantonati. Data la brevità del tempo che in fatto è a mia disposizione, è evidente che non ci si può soffermare su tutti questi profili. A me sembra però essenziale e doveroso che almeno si tocchi qualche punto e che da parte nostra si faccia qualche sforzo per precisare temi che da altri con ampiezza di informazione e con approfondimento sono stati presi in considerazione.

Intendo riferirmi al punto centrale di questo disegno di legge che emerge dalla rubrica dell'articolo 1. L'articolo 1, nella rubrica, parla di sostituzione della sanzione amministrativa all'ammenda: a me pare che il metodo e la tecnica seguiti in questo disegno di legge non siano accettabili. Si era in presenza di determinati fatti considerati dalla legge illeciti penali. Relativamente a codesti fatti, illeciti penali per specifica qualificazione da parte del legislatore e per la sanzione ad essi correlativa e connessa, è intervenuta una situazione nuova: cioè, con un tocco di bacchetta magica, il fatto da illecito penale si pensa che possa trasformarsi in illecito amministrativo.

Il profilo che io sto esaminando, non coincide con quello che è stato messo in evidenza dal senatore Maris. Io sto cercando di chiarire un punto, e cioè sottopongo alla attenzione del Senato se sia possibile, relativamente ad un determinato fatto o a più fatti che da leggi vigenti sono qualificati come reati, che possa bastare la modifica della sanzione per togliere il carattere di illecito penale al fatto di cui si tratta. (*Cenni di assenso dell'onorevole Ministro di grazia e giustizia*). Dai gesti a me rivolti dall'onorevole Ministro debbo arguire che, a suo avviso, la cosa sia lapalissiana; ma io avrei qualche dubbio, non per cercare di creare ostacoli all'*iter* di questo disegno di legge, bensì per cercare di indurre quanti ne abbiano voglia a meditare su un punto che modestamente a me pare sia meritevole di attenta considerazione.

I fatti sono pezzi della realtà che ci circonda e possono essere punti di riferimento di previsioni normative della più varia natura. Senonchè, mentre per quanto concerne il fatto illecito civile e il fatto illecito amministrativo far passare il fatto, nella sua materialità, dall'illecito civile all'illecito amministrativo può avvenire con questo colpo di bacchetta magica, cioè togliendo di sotto la sanzione, a me pare che questo non sia consentito per trasformare un illecito penale in semplice illecito amministrativo, e ciò per il carattere della specialità dell'illecito penale e per il carattere formale dell'illecito penale.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. Allora il legislatore non potrebbe cancellare un reato.

**T R I M A R C H I**. Sì, ma lo deve fare in maniera diversa. Poco fa il senatore Maris ha affermato che bisogna sforzarsi, nell'attività legislativa, di adeguarsi ai principi, di non distruggere certe premesse e posizioni dottrinali faticosamente conquistate. Ora, non vedo perchè noi dobbiamo, nella legge, senza una necessità (perchè se vi fosse una situazione di necessità ci si acquisterebbe), superare certe difficoltà che a me sembrano esistenti e difficilmente sormontabili. Cioè a me pare che non sia suf-

ficiente dire che si sostituisce la sanzione e che la sanzione da ammenda si trasforma in sanzione amministrativa, perchè il fatto che è previsto da leggi che sono ancora in vigore cessi di essere illecito penale.

Io mi auguro che non avvenga, ma non è escluso che questa legge possa dar luogo ad una figura particolare, ad un ibrido, cioè ad un fatto che è illecito penale perchè qualificato tale dalla legge, ma con sanzioni che non sono caratteristicamente penali. Ora ella m'insegna che il reato, l'illecito penale, è caratterizzato dalla specialità e soprattutto dal profilo formale, cioè dalla circostanza che il fatto, considerato nella sua materialità, è previsto come reato dalla legge. Ci vuole questa qualificazione del fatto come reato. (*Interruzione del Ministro di grazia e giustizia*).

In questo disegno di legge, solo incidentalmente all'articolo 10 ed in altre norme si fa riferimento a fatti che non costituiscono reati...

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. C'è un'abrogazione implicita di una norma e la sostituzione di un'altra. Il codice dice: chiunque fa questo e questo è punito con la tale pena. Se noi invece diciamo: chi corre troppo per le strade è soggetto ad una sanzione amministrativa, ecco che non è più reato. Cioè abbiamo implicitamente sostituito ad un reato qualcosa di diverso.

**T R I M A R C H I**. Mi perdoni, signor Ministro, ma ove la legge dicesse puramente e semplicemente che determinati fatti sono contravvenzioni, ovviamente prevedendo anche la sanzione, non vi è dubbio che in un caso del genere vi sarebbe una qualificazione giuridica del fatto come reato.

Ora, che necessità c'è di modificare solo la sanzione e di non adoperare una espressione (che si può congegnare nella maniera più semplice) con la quale si dica che tutti i fatti previsti dalle norme espressamente considerate nell'articolo 1 cessano di essere reati, o comunque non sono più reati, non entrano negli estremi della contravvenzione, e conseguentemente a codesti fatti possono essere ricollegati soltanto sanzioni amministrative?

Questo, comunque, è il mio modesto punto di vista, che mi permetto di sottoporre all'attenzione del Senato.

D'altra parte, consideriamo in ipotesi il caso inverso, cioè che si voglia passare da un fatto illecito amministrativo ad un fatto illecito penale.

Crede, signor Ministro, che si possa passare da un illecito amministrativo ad un illecito penale sostituendo semplicemente la sanzione? No, è necessario che, relativamente a quel determinato fatto, si metta in evidenza che quel fatto è reato, cioè che ha una determinata rilevanza sul terreno degli interessi, e conseguentemente sul terreno degli effetti giuridici.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi scusi se insisto. Nel codice penale c'è, ad esempio, la rubrica dei delitti contro l'onore. Ma non si dice, poi, in ogni articolo: chiunque fa questo commette un delitto o un reato. Si dice: chiunque fa questo è punito in questo modo.

**T R I M A R C H I**. Perchè sono figure tipiche di reato.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. Va bene, ma c'è solo la rubrica.

**T R I M A R C H I**. Sono altrettante figure tipiche di reato.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo so, perchè li considera così il legislatore. Se il legislatore invece dice...

**T R I M A R C H I**. Ma non per la sanzione, signor Ministro, non è che sono considerati tali per la sanzione, sono considerati reati in sé e per sé.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma è il presupposto della sanzione. Nella rubrica c'è, si capisce, la indicazione che si tratta di un delitto; per il resto nella disposizione penale non c'è una qualificazione — e non ci sarebbe bisogno — cioè non si dice: guardate che questo è delitto. La norma dice: chiunque fa questo è punito con la pena. Questo dice il codice penale: non

dice: chiunque offende l'onore e il decoro di una persona presente commette un delitto; dice: è punito con la pena...

BATTAGLIA. Sotto quale titolo è quell'articolo?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Sotto il titolo dei delitti contro l'onore.

BATTAGLIA. E allora?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma lei dice quello che io ho già detto. Io ho detto: tolta la rubrica.

TRIMARCHI. Ma, onorevole Ministro, la rubrica non ha nessun significato? Ma a prescindere da questo, comunque le opinioni in questo campo sono tutte apprezzabili e soprattutto è apprezzabile ogni opinione e tesi quando è espressa dall'onorevole Ministro di grazia e giustizia. Comunque mi permetto di rappresentare il mio punto di vista di critica non alla legge ma soltanto, come ho avvertito, alla tecnica e al metodo che sono stati seguiti. Soltanto incidentalmente, come dicevo poco fa, si è sentito il bisogno di accennare alla depenalizzazione di questi fatti che sono tipicamente illeciti penali e precisamente, tra gli altri, nell'articolo 10 di cui si propone la soppressione là dove si dice che qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione, non costituente reato ai sensi della presente legge... È chiaro che soltanto qui incidentalmente si afferma questa eventualità, che dovrebbe essere attualità, di sostituzione di una certa qualifica ad altra qualifica. A me pare invece che si debba e si possa sostenere il punto di vista che ho avuto l'onore di sottoporre alla attenzione del Senato.

Il senatore Maris si è mosso, in una parte del suo intervento, sopra questo terreno e ha toccato questi concetti; del carattere ibrido della fattispecie di cui noi veniamo ad occuparci ha dato conto là dove ha avvertito che sarebbe stato opportuno provvedere con una legge quadro, o con una qualsiasi disposizione di legge, ad inquadrare l'illecito

amministrativo. Cioè si è reso conto che non si può lasciare l'illecito penale navigare sul suo terreno, nel suo ambito, sottostare a determinati criteri di interpretazione e poi addossare, incollare su questo fatto che può restare illecito penale, una determinata sanzione che non è tipicamente penale quale è la sanzione amministrativa prevista da questa legge. Mi pare che questa esigenza sia fondata e meriti di essere presa in considerazione. Su un altro punto non credo però che la tesi esposta dal senatore Maris meriti di essere favorevolmente accolta, precisamente là dove il senatore Maris ha ritenuto e ritiene che per l'interpretazione delle varie fattispecie si debba far ricorso ai criteri di interpretazione delle fattispecie penali perchè — e torno sempre al punto di vista da cui mi sono allontanato — se noi assumiamo che il fatto considerato nella sua obiettività è quello che è previsto dalle leggi attualmente in vigore, non possiamo dire che questo fatto resta nella sua materialità e dal punto di vista soggettivo e psicologico (nei limiti della rilevanza di codesto profilo) come fatto penalmente illecito; ovviamente questo non lo possiamo dire. E se noi, accedendo al punto di vista del Governo, neghiamo che quel fatto resti fatto penalmente illecito, noi non possiamo assumere come criteri di interpretazione quei criteri che sono soltanto validi per la interpretazione dei fatti illeciti penali. Ma a questo risultato potremmo pervenire con notevole sforzo di interpretazione, cioè superando quell'obiezione che io modestamente mi sono permesso di fare, ossia ammettendo che con questa semplice sostituzione di una sanzione ad un'altra quel fatto che nella sua materialità e nella sua rilevanza e adeguamento alla norma era prospettato e congegnato come illecito penale di punto in bianco si trasforma in illecito amministrativo.

Ora, l'illecito penale e l'illecito amministrativo, come l'onorevole Ministro mi può insegnare, non si possono confondere perchè ci sono tanti rilievi e di carattere oggettivo e di carattere soggettivo che differiscono. Si può e si deve interpretare la norma nel senso che con questa semplice sostitu-

zione della sanzione noi modifichiamo il fatto nella sua materialità e nei suoi presupposti oggettivi e soggettivi? Possiamo dire anche questo, e sarà compito degli interpreti accertare se veramente noi, Potere legislativo, abbiamo avuto codeste idee e se le abbiamo volute concretizzare nella legge. Ma perchè prospettare in siffatto modo una legge così impegnativa che dovrebbe rappresentare una svolta nella politica legislativa del nostro Paese? Perchè prospettare questi problemi in termini così incerti e così dubitativi e non sforzarsi di dare, almeno su questo punto, che a me pare un punto elementare, essenziale e fondamentale, una impostazione che risponda alle esigenze di carattere scientifico e teorico e che tenga conto anche delle esigenze e delle istanze di carattere pratico?

Sul merito ci sarebbero poi tante cose da dire, ma data l'ora tarda a me pare che sia quanto mai opportuno seguire il consiglio poco fa prospettato dal senatore Tessitori di rimandare all'esame degli articoli le considerazioni che ai vari articoli si riferiscono.

In conclusione, nonostante i rilievi di carattere generale sui quali mi permetto di insistere, noi fin da ora dichiariamo il nostro favore verso questo disegno di legge che indiscutibilmente rappresenta uno sforzo notevole per avviare su un terreno moderno e accettabile e verso certi risultati una materia che si è ritenuta da più parti abbisognevole di considerazione da parte del legislatore. Grazie. (*Vivi applausi dal centro-destra*).

**PRESIDENTE**. Dichiaro chiusa la discussione generale, riservando la parola ai senatori ancora iscritti a parlare, e rinvio il seguito del dibattito ad altra seduta.

#### **Per la discussione delle mozioni n. 37 e n. 38**

**MILITERNI**. Domando di parlare.

**PRESIDENTE**. Ne ha facoltà.

**MILITERNI**. Onorevole Presidente, il 18 gennaio è stata presentata la mozione n. 37 avente per oggetto la relazione riassuntiva e programmatica del Governo sulla legge speciale per la Calabria. I presentatori chiedono alla cortesia della Presidenza di voler fissare la data per la discussione di questa mozione. Stamane mi sono preoccupato di sentire anche il ministro Pastore; egli sarebbe pronto anche per martedì, qualora la Presidenza potesse concordare su questa data.

**PRESIDENTE**. Il rappresentante del Governo si è dichiarato disposto a discutere nella prima seduta della prossima settimana, sempre che l'Assemblea non abbia nulla in contrario, la mozione n. 37. Pertanto, se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

**MILITERNI**. La ringrazio.

**MARIS**. Domando di parlare.

**PRESIDENTE**. Ne ha facoltà.

**MARIS**. Signor Presidente, ieri sera il senatore Conte ha chiesto che venga fissata la data di discussione della mozione n. 38, ricordando che sin dal 27 gennaio scorso la Presidenza aveva assicurato il senatore Santarelli, che rivolgeva analogha sollecitazione, che la mozione sarebbe stata presa in considerazione e la Presidenza avrebbe interpellato il Governo. Ieri sera la Presidenza ha detto che confidava di poter dare una risposta in proposito entro questa sera. Ora io chiedo se per questa mozione n. 38 la Presidenza ha interpellato il Governo e quale è la risposta.

**PRESIDENTE**. Senatore Maris, la Presidenza non ha avuto ancora una comunicazione dal Ministro competente, evidentemente impegnato anche nei lavori che si svolgono alla Camera. Però venerdì il Ministro del lavoro sarà presente in que-

st'Aula e quindi potremo senz'altro sapere da lui quando sarà possibile discutere questa mozione.

### Annunzio di interpellanze

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

G E N C O , Segretario:

MASCIALE, DI PRISCO, SCHIAVETTI, TOMASSINI, ALBARELLO, PREZIOSI, PASONI, RODA. — *Ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale, dell'interno e di grazia e giustizia.* — Per sapere se non ritengano urgente intervenire per far rientrare nella legalità la Federmutue che malgrado una serie di circostanziate denunce continua a violare e a calpestare ogni richiamo alle leggi dello Stato, indicando ed imponendo elezioni per il rinnovo dei consigli delle Mutue comunali ed impedendo altresì che organizzazioni non « bonomiane » possano presentare liste di candidati. In particolare risulta agli interpellanti:

1) che a Frosinone le elezioni sono state fissate con soli 7 giorni utili per presentare le liste, mentre è stato vietato di prendere visione degli elenchi in tutti i comuni;

2) che in provincia di Palermo in 22 comuni si sono svolte le elezioni con appena 24 ore di tempo dalla data fissata e senza l'affissione del manifesto. L'Ufficio contributi unificati non ha voluto fornire all'Alleanza contadina gli elenchi degli aventi diritto al voto;

3) che a Vittoria (Ragusa) la lista della Alleanza è stata respinta;

4) che in provincia di Caltanissetta la mafia ha impedito la presentazione di liste contrarie alla « bonomiana ». Il capolista dell'Alleanza contadini nel comune di S. Cataldo, per un caso « strano » è stato investito mortalmente da un camion;

5) che in provincia di Potenza dopo 7 anni di carenza si sono svolte elezioni pre-

fabbricate; infatti nei 29 comuni dove si è votato tutto è avvenuto per mezzo di deleghe carpite con ogni « sistema » e senza alcun scrutatore dell'Alleanza contadini;

6) che in provincia di Napoli nei comuni di Resina, S. Giuseppe Vesuviano, Visciano non si vota da 7 anni! A Magliano una denuncia presentata 4 anni orsono, per deleghe carpite, non è stata ancora presa in esame dalla Magistratura; la Prefettura 5 giorni prima delle elezioni ha dichiarato di non conoscere la data già fissata dai « bonomiani » per il 5 e 12 febbraio;

7) che in provincia di Salerno i consiglieri bonomiani hanno rassegnato le dimissioni anticipate. A Oliveto e Sala Consilina le elezioni si sono svolte con un solo giorno di preavviso; a Cava dei Tirreni il funzionario « bonomiano » signor Folino, di fronte al broglio evidente — nell'urna c'erano 945 schede per 934 votanti — è scappato via portandosi i registri e le stesse schede votate;

8) che in Piemonte si è votato in 157 comuni su 290; dei 22.304 capifamiglia iscritti nelle liste solo 14.760, comprese le deleghe, figurano votanti;

9) che in provincia di Matera da 8 anni non si vota. Il *deficit* della Federmutue tocca i 2 miliardi, mentre 81 sono i funzionari « bonomiani » pagati con il pubblico denaro per amministrare un'assistenza ridotta a zero;

10) che in provincia di Viterbo i contadini del comune di Marta chiedono elezioni oneste e maggiore assistenza;

11) che in provincia di Roma nel comune di Genzano sono state notificate 100 cancellazioni di coltivatori diretti dalle liste elettorali, mentre il Prefetto si è rifiutato di intervenire;

12) che in provincia di Siena i contadini chiedono che siano sospese le elezioni « farsa »;

13) che in provincia di Firenze la Federmutue, violando gli impegni presi, ha in-

detto elezioni anticipate nei comuni di: Palazuolo, Marradi, Vecchio, Scarperia, Barberino, Borgo San Lorenzo, Bagno a Ripoli, Montelupo, Limite, Tavernelle, Carmignano, Montemurlo, Certaldo, Firenzuola e San Casciano. (558)

#### Annunzio di interrogazioni

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

**G E N C O ,** Segretario:

**VERONESI, CATALDO, ROVERE.** — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri dell'agricoltura e delle foreste, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero.* — Premesso che sin dall'estate del 1966 sono noti gli accordi comunitari per il Regolamento ortofrutticolo, successivamente emanato il 25 ottobre 1966 con il n. 159; considerato inoltre che sono stati fissati dalla CEE i prezzi di base e di acquisto per i prodotti oggetto degli interventi di mercato; poichè a tutt'oggi nessun provvedimento è stato preso per l'applicazione in Italia di tale Regolamento comunitario ed in particolare lo Stato italiano non si è avvalso delle facoltà concesse dal citato Regolamento n. 159, di elevare le percentuali stabilite dalla CEE per i prezzi di acquisto; poichè la situazione di mercato attuale di molti prodotti frutticoli è tuttora pesante, in particolare nelle zone emiliane,

gli interroganti chiedono di conoscere quali siano i motivi per i quali non si è provveduto per tempo all'emanazione dei provvedimenti che consentissero in tempo utile l'applicazione delle citate norme comunitarie e chiedono altresì se risulti rispondere al vero la notizia secondo la quale sarebbe pronto un decreto-legge per l'applicazione del Regolamento n. 159, la cui emanazione tuttavia è ritardata da disaccordi politici tra i partiti di maggioranza. (1672).

**ALBARELLO, SCHIAVETTI, MASCIALE.** — *Al Ministro della difesa.* — Per sapere se non ritenga necessario, in seguito alle gravissime rivelazioni apparse in alcuni quotidiani e in un periodico sulle illegalità compiute dal SID (già SIFAR), di accelerare al massimo possibile i lavori della Commissione ministeriale d'indagine e di riferirne sollecitamente i risultati al Parlamento al fine di tranquillizzare l'opinione pubblica giustamente allarmata dalla rivelazione dei fatti che hanno dato origine alla nomina della Commissione stessa. (1673)

**FARNETI Ariella, SCARPINO, TREBBI.** — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Perchè voglia adottare opportuni provvedimenti intesi a sanare la grave situazione che si è venuta a determinare negli istituti professionali statali per il commercio i cui alunni, in questi giorni, in molte città quali Forlì, Catanzaro, Modena, Alessandria eccetera stanno scioperando.

Si chiede che le due classi ad ordinamento speciale istituite in via transitoria fino all'anno scolastico 1967-68 siano mantenute per almeno altri tre anni scolastici, consentendo in tal modo agli alunni, che hanno intrapreso gli studi presso gli istituti professionali per il commercio con la speranza di conseguire un diploma di perito aziendale col quale accedere, volendo, all'università, di completare l'intero ciclo di studi.

L'exasperazione degli studenti in sciopero è determinata anche dal fatto che in molte città non esistono sezioni di istituto tecnico per perito aziendale previste dalla legge 13 luglio 1965, n. 884, per cui è praticamente impossibile, ai capaci e meritevoli, che abbiano compiuto il corso triennale, di completare gli studi intrapresi, dovendo affrontare un difficile esame integrativo basato su materie non contenute nel programma dell'istituto professionale per il commercio, per il passaggio all'istituto tecnico industriale. (1674)

**ARTOM, D'ANDREA, VERONESI.** — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere in quali circostanze si sono verificati in Via-

reggio nella giornata del 3 febbraio 1967 i gravi incidenti per cui da uno scontro fra un corteo di studenti e le forze dell'ordine è derivata una serie di gravi tumulti e violenze, che sono perdurate per tutta la giornata fino a sera inoltrata con manifestazioni e presenze di natura e scopi ben diversi da quelli iniziali degli studenti.

In particolare, per conoscere, inoltre, quali siano state le motivazioni e le causali dei provvedimenti successivamente presi. (1675)

*Interrogazioni  
con richiesta di risposta scritta*

**GUARNIERI.** — *Ai Ministri dei lavori pubblici e del turismo e dello spettacolo.* — L'interrogante si permette far presente la necessità urgente della costruzione di una strada che dalla nazionale Romea raggiunga la foce dell'Adige per una maggior rapidità degli interventi di soccorso in caso di alluvioni o necessità di sorveglianza del tratto terminale del fiume;

inoltre fa presente che l'unica arteria arginale lungo l'Adige che porta a Rosolina a Mare è diventata pressochè insufficiente in quanto nel periodo estivo è transitata da migliaia di macchine con grave pericolo per i numerosi turisti, molti dei quali preferiscono per la precaria viabilità indirizzarsi su altre spiagge costituendo così una grave remora allo sviluppo del litorale e alle attività turistiche che offrono un notevole sollievo e una fonte di lavoro alle genti del Basso Polesine colpite dalle recenti gravi calamità;

chiede, pertanto, per le predette considerazioni, che il Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro del turismo voglia aderire alla richiesta della costruzione di questa nuova arteria che colleghi Rovigo ad Adria, Rosolina e Rosolina a Mare. (5775)

**GIORGETTI, BERNARDI, BONAFINI, NENNI** Giuliana. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere quali provvedimenti intenda

prendere contro i responsabili dei gravi incidenti avvenuti a Viareggio il 3 febbraio 1967, in cui, durante una pacifica e democratica manifestazione di studenti medi a favore della riforma della scuola, agenti di pubblica sicurezza sotto la guida del commissario Di Mambro sono intervenuti con ingiustificata violenza bastonando ragazzi inermi (alcuni sono stati ricoverati in ospedale), e creando uno stato di tensione e di sdegno in tutta la cittadinanza. (5776)

**MASCIALE, PASSONI, DI PRISCO, ALBARIELLO.** — *Ai Ministri della pubblica istruzione e dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere se sono a conoscenza che la categoria dei librai della provincia di Bari è in agitazione a causa del mancato pagamento delle forniture dei testi scolastici effettuate ai Patronati scolastici.

Gli interroganti, pertanto, chiedono di sapere se non ritengano i Ministri, ciascuno nell'ambito della propria competenza, intervenire sollecitamente per normalizzare siffatta lamentata situazione, invitando gli uffici periferici a liquidare immediatamente le fatture all'atto della fornitura dei testi scolastici. (5777)

**D'ERRICO.** — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord ed al Ministro delle partecipazioni statali.* — Rilevato che le Terme stabiane, ricche di ben 28 sorgenti idrominerali di eccezionale importanza terapeutica contro la maggior parte delle malattie del ricambio, sono note fin dai tempi dei romani e godono oggi di una vasta rinomanza, per riconoscimento di olinici illustri e testimonianze di generazioni di pazienti;

considerato che nel luglio del 1964, finalmente, dopo anni ed anni di sforzi congiunti, l'allora Presidente della Repubblica Segni inaugurò un nuovo complesso termale, realizzato principalmente col contributo della Cassa per il Mezzogiorno;

constatato che tale complesso, ritenuto a ragione il più moderno e grandioso d'Europa, ha fatto aprire alla speranza il cuore, non solo dei cittadini stabiesi, che sono stati sempre orgogliosi delle loro miracolose acque minerali, ma anche delle popolazioni di tutta la regione campana e delle altre regioni meridionali, le quali, pur conoscendo ed apprezzando le acque stabiesi, in gran parte si astenevano dal venire a passare le acque in Castellammare per la mancanza di un moderno stabilimento e, soprattutto, per la deficienza della ricettività alberghiera;

rilevato che nei primi due anni e mezzo di gestione il nuovo mastodontico complesso, per il quale sono stati spesi oltre 4 miliardi di lire, ha profondamente deluso le speranze suddette e l'aspettativa di quanti avevano visto nelle nuove terme anche un mezzo idoneo per il miglioramento dell'economia di una zona notoriamente depressa, e ciò per la ragione che a fianco del complesso termale non sono sorti quegli alberghi e quelle infrastrutture, che erano state auspiccate e che, in realtà, sono indispensabili per il funzionamento e la valorizzazione del nuovo complesso;

considerato che, sempre a causa dell'insufficienza della ricettività alberghiera e delle altre infrastrutture, il nuovo stabilimento ha funzionato finora limitatamente, con la conseguenza di un bilancio deficitario per centinaia di milioni all'anno;

constatato che detto *deficit* sembra destinato a perpetuarsi nei prossimi anni e che ciò potrebbe, a lungo andare, compromettere definitivamente la vita stessa del nuovo stabilimento, con inevitabili ripercussioni anche sul vecchio complesso termale, per il discredito generale che ne deriverebbe;

rilevata la profonda delusione della benemerita popolazione stabiese, alla quale in questi ultimi mesi si è aggiunta anche la preoccupazione per l'avvenire, sia dei cantieri metallurgici, sia dello stesso glorioso cantiere navale, a causa dei provvedimenti adottati di recente dal CIPE per la ristrutturazione dell'industria cantieristica a partecipazione statale;

constatato, infine, che l'unica iniziativa in corso per migliorare la ricettività alberghiera del complesso termale risulta essere la progettazione di un solo albergo, la cui realizzazione, peraltro, appare molto di là da venire,

l'interrogante chiede di sapere se e quali provvedimenti urgenti siano allo studio per ovviare a questo deplorabile stato di cose e se i Ministri si rendano conto che si risolvrebbe in un grave danno anche per l'economia del Paese l'aver impegnato tanto pubblico denaro per la costruzione di un complesso che è condannato a non sopravvivere se non verrà integrato tempestivamente da un massiccio intervento pubblico e da un'adeguata incentivazione per l'iniziativa privata. (5778)

ROTTA, VERONESI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere le ragioni che lo hanno indotto a non invitare per la riunione prevista con le organizzazioni sindacali rappresentative del pubblico impiego che ha avuto luogo il 19 gennaio 1967 la CISAL, nonostante che questa ne avesse fatto tempestiva e ripetuta richiesta, unitamente alle qualificate Federazioni autonome statali, Enti locali e Aziende municipalizzate, settori nei quali la CISAL stessa è notevolmente rappresentativa più o almeno quanto altre Confederazioni convocate, ed alla Federazione parastatale, notoriamente maggioritaria nella categoria.

Tale mancato invito, contrastante con l'atteggiamento tenuto dai Presidenti del Consiglio dei ministri succedutisi dal 1958, attua di fatto una discriminazione gravemente lesiva dei lavoratori aderenti alla Confederazione autonoma, che offende i fondamentali principi di libertà sindacale contenuti nella Costituzione italiana, anche se il Governo non ha ritenuto opportuno promuovere l'attuazione legislativa dei principi costituzionali stessi. (5779)

PERRINO, CAROLI. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord.* —

Da tempo è in costruzione la strada (Km. 37) a scorrimento veloce tra Lecce e Brindisi.

Poichè i lavori risultano sospesi da alcuni anni nel tratto corrente in provincia di Brindisi, mentre quanto è stato già costruito subisce il degrado del tempo e della mancata utilizzazione, gli interroganti chiedono di conoscere:

a) per quali motivi i lavori sono stati sospesi;

b) quando presumibilmente la strada verrà ultimata ed aperta al traffico;

c) qual è la maggiore spesa relativa alla interruzione dei lavori, alle perizie di variante ed all'eventuale aggiornamento dei prezzi. (5780)

FABIANI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere in base a quali valutazioni il comune di Lastra a Signa, gravemente colpito dall'alluvione del 4 novembre 1966, non sia stato inserito nel decreto del Presidente della Repubblica per la « Proroga della sospensione dei termini di pagamenti e di vendite di beni pignorati in favore delle popolazioni di Comuni colpiti dalle alluvioni dell'autunno 1966 » e se non ritenga di provvedere ad estendere a detto Comune i benefici previsti dal summenzionato decreto. (5781)

#### Annunzio di ritiro di interrogazioni

PRESIDENTE. Si dia lettura dell'elenco di interrogazioni ritirate dai presentatori.

GENCIO, *Segretario:*

n. 5248 del senatore Cassese.

#### Ordine del giorno per la seduta di giovedì 9 febbraio 1967

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica giovedì 9 feb-

braio, alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

I. Votazione della proposta di disposizioni transitorie per la discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 (*Doc. 123*).

II. Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1966, numero 1069, concernente disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza (1971-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*) (*Procedura urgentissima*).

III. Seguito della discussione dei disegni di legge:

1. Condono di sanzioni disciplinari (1798).

TOMASSINI ed altri. — Condono di sanzioni disciplinari (1608-*Urgenza*).

2. Modificazioni al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale e delle norme dei regolamenti locali (1808) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

IV. Discussione dei disegni di legge:

1. BOSCO. — Inclusione dei tribunali di Brescia, Cagliari, Lecce, Messina, Salerno e S. Maria Capua Vetere fra quelli cui sono addetti magistrati di Corte di cassazione in funzioni di Presidente e di Procuratore della Repubblica (891).

2. Disposizioni integrative della legge 11 marzo 1953, n. 87, sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (202).

3. Proroga della delega contenuta nell'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963,

n. 441, per la unificazione di servizi nel Ministero della sanità (588).

V. Seguito della discussione della mozione n. 21 e dello svolgimento delle interpellanze nn. 451 e 505 e della interrogazione n. 873.

VI. Seguito della discussione della proposta di modificazioni agli articoli 63 e 83 del Regolamento del Senato della Repubblica (*Doc.* 80).

VII. Discussione del disegno di legge:

TERRACINI e SPEZZANO. — Del giuramento fiscale di verità (1564). (*Iscritto all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 32, secondo comma, del Regolamento*).

La seduta è tolta (ore 20,40).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari