

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

I^a COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno)

MERCOLEDÌ 27 APRILE 1966

(53^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente SCHIAVONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Estensione ai segretari dei Consorzi, di cui agli articoli 156 e 169 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, della facoltà di rogare gli atti nell'esclusivo interesse dei Consorzi stessi » (1166) (D'iniziativa dei deputati Gagliardi ed altri) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 618, 620, 623
BARTOLOMEI	621
BERTINELLI, <i>Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione</i>	620, 621, 622
BISORI	620, 621, 622, 623
CARUSO	621, 622
D'ANGELOSANTE	621, 622
FABIANI	620
GIRAUDO	621
PALUMBO	620, 621
PETRONE	620, 622
ZAMPIERI, <i>relatore</i>	618, 620, 623

« Estensione ai tenitori clandestini di scommesse delle misure di prevenzione contemplate dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 » (1330) (D'iniziativa dei deputati De Meo

e De Pascalis) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 624, 626, 631, 632
AJROLDI	626, 627, 628, 630, 631
BARTOLOMEI, <i>relatore</i>	624, 625, 628, 632
BERTINELLI, <i>Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione</i>	627, 628, 632
BISORI	627, 629, 631, 632
BONAFINI	629
CARUSO	631
D'ANGELOSANTE	625, 627, 629, 630
FABIANI	628, 631
PETRONE	626, 631

« Istituzione e ordinamento della Scuola superiore della pubblica Amministrazione » (1340) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Rinvio del seguito della discussione):

PRESIDENTE	618
----------------------	-----

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Ajroldi, Aimoni, Bartolomei, Bisori, Bonafini, Caruso, Crespellani, D'Angelosante, De Luca Luca,

De Michele, Fabiani, Gianquinto, Giraud, Gray, Jodice, Lepore, Molinari, Nenni Giuliana, Palumbo, Petrone, Preziosi, Schiavone, Tupini, Turchi e Zampieri.

Interviene il Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione Bertinelli.

P R E Z I O S I, *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Rinvio del seguito della discussione del disegno di legge: « Istituzione e ordinamento della Scuola superiore della pubblica Amministrazione » (1340) (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Istituzione e ordinamento della Scuola superiore della pubblica Amministrazione », già approvato dalla Camera dei deputati.

Poichè il senatore Giraud, incaricato di riferire, non ha potuto ancora raccogliere tutta la documentazione occorrente per il prosieguo dell'esame del provvedimento, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

Discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Gagliardi ed altri: « Estensione ai segretari dei Consorzi, di cui agli articoli 156 e 169 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, della facoltà di rogare gli atti nell'esclusivo interesse dei Consorzi stessi » (1166) (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 d'iniziativa dei deputati Gagliardi, Cengarle, Rampa, Misasi, Vincelli e Mattarelli: « Estensione ai segretari dei Consorzi, di cui agli articoli 156 e 169 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, della facoltà di rogare gli atti nell'esclusivo interesse dei Con-

sorzi stessi », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge, di cui do lettura:

Articolo unico.

I segretari comunali e provinciali che sono segretari di Consorzi di cui agli articoli 156 e 169 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, possono rogare, nell'esclusivo interesse dei Consorzi stessi, gli atti ed i contratti di cui all'articolo 87 del suddetto testo unico.

Z A M P I E R I, *relatore*. L'articolo 89 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, dà facoltà ai segretari comunali di rogare, nell'interesse dell'Amministrazione comunale, gli atti e i contratti di cui all'articolo 87 dello stesso testo unico, e cioè i contratti riguardanti alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni od appalti di opere; ed il successivo articolo 142 estende analoga facoltà ai segretari provinciali nell'ambito dell'Amministrazione provinciale.

Non è superfluo ricordare essere giurisprudenza costante che l'elencazione dei contratti fatta nei citati articoli 87 e 142, sostanzialmente identici nell'uno e nell'altro articolo, non è a titolo esemplificativo ma tassativo, per cui i segretari suddetti non possono, ad esempio, rogare atti di donazione, di divisione, eccetera e che la facoltà, allo stato della legislazione, non è estensibile ai segretari dei Consorzi (articoli 156, 157, 169, 170 del testo unico citato) costituiti tra Comuni o tra Provincie o tra Comuni e Provincie.

Ora, una proposta di legge approvata in data 5 maggio 1965 dalle Commissioni permanenti 2^a e 4^a della Camera dei deputati insieme riunite, trasmessa al Senato l'8 successivo, estende la suddetta facoltà di rogito, nell'esclusivo interesse dei Consorzi, ai segretari dei Consorzi medesimi. È risaputo che non sempre i segretari dei Consorzi sono anche segretari comunali o provinciali.

La proposta di legge venne giustificata con il motivo che il non estendere la facoltà ai segretari dei Consorzi non sarebbe in armonia « nè con i concetti di autonomia degli enti locali sancita dalla Costituzione, nè con i criteri della sana amministrazione » e consoliderebbe nei Consorzi il gravame degli « onorari notarili », alle volte assai gravosi, mentre « non vi è alcuna sostanziale differenza tra le funzioni del segretario del Comune e di quello del Consorzio ».

Qui potrebbe obiettare che la su precisata facoltà di rogito non ha nulla a che vedere con il concetto costituzionale della autonomia amministrativa, ma che piuttosto è informata a principi accentratori diretti a limitare la libertà dei cittadini e delle associazioni e a diminuire conseguentemente l'esercizio della funzione notarile istituita *ad hoc* nell'interesse dei singoli e dei rapporti economici e sociali, con tendenza ad assorbirla nei poteri dei funzionari statali, tra i quali i segretari dei Comuni e delle Province sono inclusi in evidente contrasto, questo sì, con il concetto di autonomia amministrativa degli enti territoriali.

Ciò sottolineato per correggere la motivazione in contrario addotta nell'altro ramo del Parlamento, si vorrebbe porre in evidenza essere requisito fondamentale del pubblico ufficiale rogante l'estraneità totale dagli interessi delle parti contraenti, mentre nel segretario del Comune e della Provincia, come in quello del Consorzio, non può non ravvisarsi il primo influente collaboratore dell'Amministrazione con potere il più delle volte determinante e non già il semplice cancelliere incaricato delle formalità da esperirsi.

Aggiungasi che la funzione di ricevimento degli atti richiede in chi la esercita una specifica preparazione teorica e pratica in genere mancante nei segretari suddetti, informati a compito ben diverso, con la non sporadica conseguenza di avere atti pubblici viziati in origine di nullità per mancanza di requisiti essenziali o non offrenti sicurezza per l'omessa trascrizione quando sia richiesta nei registri immobiliari

o tavolari; occorre altresì sottolineare che gli atti medesimi così rogati non sono sottoposti ad alcun controllo e che il più delle volte, passato un po' di tempo, invano si ricercano nei fascicoli grossi o sottili alla rinfusa affondati negli archivi comunali o provinciali, sperduti nelle cantine o nei solai in preda alla polvere, all'acqua, alle tarme e ai topi. E per i Consorzi poi si ignora a quale fine gli atti saranno destinati nei casi di scioglimento del Consorzio, atteso che non vengono, come pure non avviene per i Comuni e per le Province, mai depositati negli appositi archivi istituiti per la conservazione.

Per quanto attiene al gravame derivante dagli onorari notarili vorrebbe osservare che esso è ristretto ai soli acquisti, perchè per tutto il resto essi si riflettono sulla controparte e che, trattandosi in genere di acquisti effettuati dall'Ente in relazione ad opere pubbliche, per legge gli onorari notarili sono così ridotti da equivalere in entità ai diritti spettanti ai segretari, per il ricevimento degli atti inerenti.

Gli esposti motivi dovrebbero suggerire di contenere la facoltà di rogito soltanto nel pubblico ufficiale istituito dalla legge per dare garanzia sostanziale e formale agli atti e ai contratti in genere. Il rogare importa, accanto a specifica preparazione dottrinale e pratica, una responsabilità enorme, tanto che nella maggioranza dei casi, com'è noto, i segretari comunali e provinciali coscienziosi si sottraggono all'onere (è per essi una facoltà, non un dovere, il rogare) ricorrendo all'opera del notaio.

Se i difetti rilevati in ordine ai segretari comunali e provinciali vengono ad indicare la non convenienza della facoltà loro attribuita dai ripetuti articoli 89 e 142 della legge comunale e provinciale, come potrà trovare giustificazione l'attribuzione di tale facoltà ai segretari dei consorzi, tenuto conto che costoro non sempre sono anche segretari comunali o provinciali e che perciò si creerebbe una discrepanza?

Per tali motivi il relatore non è favorevole all'approvazione del disegno di legge in esame e si rimette alle decisioni degli onorevoli colleghi.

BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione*. Mi sembra che il relatore abbia motivato le sue perplessità, nell'ultimo periodo della sua relazione, con il fatto che i Segretari dei consorzi non sarebbero anche Segretari comunali e provinciali.

ZAMPIERI, *relatore*. Possono non essere anche segretari comunali e provinciali!

BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione*. Ma nella dizione della legge è espressamente previsto!

PRESIDENTE. Il disegno di legge parla di « Segretari di consorzi comunali e provinciali che sono segretari di Consorzi... ».

BISORI. E tale formulazione è il risultato delle modifiche apportate dalla Camera al testo originario del provvedimento.

BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione*. Il disegno di legge ha avuto tre formulazioni. Una prima, a firma Gagliardi ed altri, stabiliva: « I segretari di Consorzi di cui agli articoli 156 e 169 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 possono rogare, nell'esclusivo interesse dei Consorzi stessi, gli atti ed i contratti di cui all'articolo 87 del suddetto testo unico ». A questo testo, per le stesse considerazioni testè svolte dal relatore, era stato proposto un emendamento tendente ad aggiungere, dopo le parole « I segretari di Consorzi... » le altre « e i Segretari comunali e provinciali »; senonchè neanche questa seconda formulazione veniva accettata, perchè lasciava invariata la prima ipotesi.

Nemmeno, peraltro, il testo definitivamente approvato dall'altro ramo del Parlamento ci convince appieno, per il fatto che reca una modificazione settoriale in un campo che forse andrebbe globalmente riconsiderato.

ZAMPIERI, *relatore*. L'onorevole Ministro ha perfettamente ragione. Sono dell'avviso che appaia quanto mai urgente modificare la legge comunale e provinciale, piuttosto che provvedere ad un'ulteriore estensione di poteri. Oltretutto non appare conveniente usare due pesi e due misure, consentendo ai Consorzi i cui segretari siano anche Segretari comunali o provinciali maggiori facoltà che non agli altri.

FABIANI. Il testo originario del disegno di legge dava effettivamente adito a perplessità, non essendo sempre i segretari dei Consorzi persone fornite della necessaria esperienza in un determinato campo; ragione per cui, qualora quella formulazione fosse rimasta immutata, sarei stato anch'io del medesimo avviso del collega Zampieri.

Però il testo pervenutoci non mi sembra tale da suscitare ancora in noi delle opposizioni. Un segretario comunale che ha facoltà di rogito per tutti gli atti del suo Comune, per gli atti del Consorzio di cui è segretario deve attualmente ricorrere ad un notaio, e questo mi sembra non abbia senso. Il provvedimento, così come oggi è sottoposto al nostro esame, appare quindi senz'altro opportuno e tempestivo, e non ci resta pertanto che approvarlo.

PETRONI. Sono d'accordo col collega Fabiani. In effetti il testo del disegno di legge potrebbe apparire a prima vista alquanto generico; ma ad un più attento esame risulta evidente come l'indicazione degli articoli 156, 169 ed 87 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 ponga dei limiti ben precisi alla norma.

Comunque, anche per una più compiuta visione del problema, sarebbe opportuno sapere di quali Consorzi si tratta.

PALUMBO. Sono i Consorzi intercomunali, e via dicendo.

FABIANI. Consorzi per servizi a carico dei Comuni e delle Province.

B I S O R I . Il collega Zampieri, con la sua esperienza, ha sollevato una questione di ordine generale, illustrando situazioni molto interessanti che pochi di noi (credo) conoscevano. Impressiona, ad esempio, quanto egli ci ha detto circa il fatto che gli atti rogati dai segretari comunali e provinciali vengano dispersi in fascicoli e vadano a finire in cantine dalle quali difficilmente possono poi esser tratti, mentre gli atti notarili sono ordinatamente conservati e finiscono sistemati in archivi dove si ritrovano anche dopo secoli con relativa facilità. Impressiona anche il rilievo che, in caso di scioglimento di un Consorzio, gli atti che lo riguardano, se rogati dal suo segretario, finirebbero chi sa dove.

La conseguenza logica delle osservazioni del relatore — egregio parlamentare, sindaco espertissimo e notaro valoroso — dovrebbe (secondo me) esser questa: egli potrebbe prendere l'iniziativa di un disegno di legge per una modifica alla legge comunale e provinciale, inteso a spogliare i segretari comunali e provinciali della facoltà di rogare atti ed a modificare, inoltre, la legge sulla contabilità dello Stato in modo da evitare per il futuro, in Uffici ministeriali, il ripetersi di episodi come quello che il relatore stesso ci ha narrato.

Ma intanto, onorevole collega Zampieri, finchè il nostro diritto positivo darà facoltà di rogito ai segretari comunali e provinciali, non sembra ammissibile l'incongruenza che quegli stessi segretari, quando sono anche segretari di Consorzi, non possano come tali rogare atti per i Consorzi. Secondo me, quindi, dobbiamo approvare oggi la norma che ci viene proposta.

G I R A U D O . Bisognerebbe però considerare anche il caso del segretario di Consorzio il quale, pur essendo notaio, non potrebbe rogare in quanto non segretario di Comune nè di Provincia.

D' A N G E L O S A N T E . Nel caso da lei prospettato vi è la questione dell'incompatibilità.

P A L U M B O . Del resto per certi atti è esclusa la competenza a rogare anche del segretario comunale o provinciale.

B A R T O L O M E I . Sulla questione della conservazione e dell'esatta formulazione degli atti, vorrei chiedere se non si potessero sottoporre i segretari comunali e provinciali alle norme che regolano l'attività notarile, in modo che gli atti da loro rogati offrissent tutte le garanzie che caratterizzano quelli a rogito notarile.

D' A N G E L O S A N T E . Bisognerebbe istituire l'archivio nel Comune e nella Provincia.

B I S O R I . L'osservazione del collega Bartolomei è giusta. Io in verità credo che i segretari comunali e provinciali siano già soggetti per disposizioni generali a rispettare le norme notarili; però in un disegno di legge che il senatore Zampieri potrebbe proporre — in senso opposto al disegno che prima ipotizzavo — egli potrebbe disciplinare meglio tale obbligo.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Vorrei far presente al senatore D'Angelosante che per conservare gli atti dei Comuni, delle Provincie, dei Consorzi, occorrerebbero archivi di dimensioni enormi.

P A L U M B O . Credo che noi ci stiamo preoccupando di questioni eccedenti la portata del provvedimento. I segretari comunali e provinciali possono infatti rogare atti nell'interesse del Comune o della Provincia, ma solo quegli atti per i quali non esista la competenza esclusiva del notaio e che possano essere fatti per scrittura privata. Da ciò consegue una evidente inutilità dell'archivio.

B I S O R I . Il disegno di legge parla di alienazioni e di acquisti.

C A R U S O . Vorrei ricordare agli avvocati che anche le alienazioni possono essere effettuate per scrittura privata.

D' A N G E L O S A N T E . La scrittura privata non è opponibile ai terzi; però con l'intervento del segretario comunale o provinciale assumerebbe tutte le caratteristiche dell'atto pubblico.

C A R U S O . Diventerebbe opponibile ai terzi solo ai fini della validità dell'accertamento.

D' A N G E L O S A N T E . La scrittura privata che lei roga non è di per sè opponibile ai terzi, ma deve essere trascritta!

C A R U S O . Se la trascrivo, la scrittura privata che io rogo, è opponibile ai terzi!

P E T R O N E . A mio avviso tutto questo discorso non ha ragion d'essere, perchè noi qui discutiamo di un solo problema: il segretario comunale, per legge, può compiere determinati atti nell'interesse del Comune. Perchè questo può farlo solo nell'interesse del Comune e non anche nell'interesse del Consorzio? Perchè quello che fa per il Comune non lo fa nell'interesse privato. Anzi mi sembra che la cosa sia così fondata e così logica, per cui riteniamo che il disegno di legge possa essere senz'altro approvato.

B I S O R I . Poichè dalla discussione affiora l'opportunità che gli atti rogati dai segretari vengano conservati meglio, si potrebbe formulare un ordine del giorno nel quale si dica che la 1^a Commissione, nell'approvare il disegno di legge, raccomanda al Ministero dell'interno di assicurarsi che gli atti vengano conservati secondo legge e con ogni diligenza.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Il presente disegno di legge merita, a mio avviso, di essere approvato; e vi invito ad esprimere voto favorevole.

Il segretario comunale oppure il segretario provinciale sono legittimati a rogare determinati atti del loro Comune o della loro Provincia. Oltre al Comune e alla Provincia, esiste il Consorzio, che è l'unione di alcuni Comuni o di alcune Provincie o di Comuni e Provincie per determinati atti che un singolo Comune o una singola Provincia non sono in grado di porre in essere isolatamente.

Ora è sorto il problema: chi può rogare gli atti del Consorzio?

In una prima interpretazione, che poi è stata discussa dalla giurisprudenza, è stato detto che il segretario del Consorzio ha titolo a rogare gli atti del Consorzio stesso a somiglianza di quanto fa il segretario comunale per gli atti comunali. Si è, però, eccepito: ma il segretario comunale deve avere un certo titolo di studio, una certa competenza, mentre il segretario del Consorzio può essere anche una persona senza titolo di studio, o senza particolare competenza, e quindi non avere dei requisiti particolarmente necessari per poter redigere e rogare un atto!

Ecco, quindi, che alla originaria proposta Gagliardi, nella quale si stabiliva che « i segretari dei Consorzi sono legittimati a rogare gli atti », è stata portata una prima modifica, per cui la dizione è divenuta la seguente: « i segretari dei Consorzi, non che i segretari comunali e provinciali sono autorizzati a rogare gli atti ». In un secondo momento, poichè era stato osservato che tale emendamento non risolveva il problema del pericolo dell'incompetenza del segretario del consorzio, perchè si facevano due ipotesi di rogazione (una ad opera del segretario del consorzio ed una ad opera del segretario comunale e provinciale) è stato formulato un nuovo testo del disegno di legge, il testo attuale, per cui: « i segretari comunali e provinciali, che sono segretari del consorzio, sono legittimati a rogare ».

Sarebbe assurdo, infatti, che io, che sono legittimato come segretario comunale di Como a rogare un atto del mio Comune, e Bisori, che come segretario comunale del comune di Prato è autorizzato a rogare gli atti del suo Comune, diventassimo incapaci a rogare un atto quando questo interessa nello stesso tempo Como e Prato.

Qualcuno, e precisamente il senatore Girauda, ha detto: ma se il segretario del Consorzio è un notaio? Tanto meglio, in questo caso: perchè egli è ancor più legittimato a rogare, dato che la facoltà di rogito, che riconosciamo al segretario del Consorzio, è una facoltà che originariamente era o avrebbe dovuto essere, o dovrebbe essere, del notaio. Pertanto, ritengo che il provvedimento sia senza dubbio legittimo.

È stata fatta, successivamente, un'altra eccezione: ma poi questi atti dove vanno a finire?

Il problema della conservazione dell'atto dev'essere tenuto distinto dal problema della formulazione dell'atto e noi adesso stiamo regolando proprio la formulazione dell'atto! Tutti gli atti formulati, redatti dal Comune o dalla Provincia, dovrebbero essere conservati negli uffici, negli archivi, del Comune e della Provincia, e sarebbe assurdo, a mio avviso, che noi ne disponessimo l'invio all'archivio notarile, perchè allora si dovrebbe fare, per ogni Comune, un archivio notarile di gran lunga più vasto di una piazza d'armi!

Comunque, il problema della conservazione degli atti è un problema diverso da quello della rogazione dell'atto medesimo e il disegno di legge si riferisce solo alla rogazione. Con il presente provvedimento siamo completamente cautelati e risolviamo un'incertezza che esisteva originariamente; pertanto ritengo che debba senz'altro essere approvato.

B I S O R I . L'ordine del giorno — se il relatore lo ritiene utile — potrebb'essere questo: « La 1^a Commissione del Senato, nell'approvare il disegno di legge n. 1166, raccomanda al Ministero dell'interno di vigilare con attenzione presso le Amministrazioni delle Provincie, dei Comuni e dei Consorzi affinchè vengano accuratamente conservati, secondo legge e rigorosa diligenza, gli atti rogati dai segretari ».

Z A M P I E R I , relatore. La discussione e il voto che sta per essere espresso erano già stati da me previsti; tuttavia io rimango fermo nel mio parere e confermo che questa estensione, che appare logica, contrasta con un principio fondamentale e con una norma di diritto positivo vigente che mantiene il suo valore fino a che non sarà stata modificata. Il motivo principale che mi ha indotto ad esprimere questo parere è il seguente: nel caso della stipulazione di un contratto di vendita, per esempio, in novanta casi su cento è il segretario comunale o provinciale che conduce le trattative

preliminari, sia per quanto si riferisce all'oggetto del contratto e alla determinazione del prezzo, sia per tutte le altre modalità, quasi mandatario tacito dell'amministratore. Ciò, secondo me, dà luogo ad una incompatibilità fondamentale. Avviene poi anche questo: che un privato od un ente o una associazione, che non sono nè Comune nè Provincia, i quali debbono acquistare, e quindi assumersi le spese dell'atto, possono anche scegliersi l'ufficiale rogante, mentre in questo caso l'ufficiale rogante è imposto.

Inoltre, se esiste un pubblico ufficiale al quale la legge assegna determinate facoltà, non vedo il motivo per cui le stesse gli debbano essere sottratte per essere attribuite ad altri, sia pure per casi particolari.

Sarei favorevole a mantenere ai segretari comunali e provinciali quelle che sono le facoltà determinate, in definitiva, dal Regolamento di contabilità generale dello Stato, in quanto l'aggiudicazione d'opera, la licitazione a trattativa privata ad esempio, per praticità, è opportuno siano verbalizzate dal segretario, gli altri atti, invece, e soprattutto quelli che comportano stipulazioni anche ultranovennali o vendite od altro, non dovrebbero spettare al segretario e le norme al riguardo della legge comunale e provinciale dovrebbero, a mio avviso, essere modificate.

È vero che esiste la norma secondo la quale i funzionari statali, i segretari comunali e quelli provinciali ed altri possono rogare atti notarili; ma estendere ulteriormente questa facoltà vuol dire, secondo me, manifestare la volontà di non volere rivedere la legislazione su questo punto. Ecco quindi il motivo per cui, sommessamente e conseguentemente, non posso essere favorevole neanche ad un ordine del giorno che venisse proposto. In ogni modo, come già ho affermato, mi rimetto agli onorevoli colleghi; decidano come vogliono; io declino ogni responsabilità.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Metto ai voti il disegno di legge di cui ho già dato lettura.

(E approvato).

Discussione e rinvio del disegno di legge di iniziativa dei deputati De Meo e De Pascalis: « Estensione ai tenitori clandestini di scommesse delle misure di prevenzione contemplate dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 » (1330) (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: « Estensione ai tenitori clandestini di scommesse delle misure di prevenzione contemplate dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 » d'iniziativa dei deputati De Meo e De Pascalis, già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge di cui do lettura:

Articolo unico.

Le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, si applicano anche nei confronti di coloro che esercitano abusivamente scommesse nelle corse.

B A R T O L O M E I , *relatore*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame contempla l'estensione, a coloro che siano ritenuti dediti all'accettazione clandestina delle scommesse nelle gare ippiche, delle misure di prevenzione cui sono soggette « le persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità » a norma della legge 27 dicembre 1956, n. 1423.

Infatti l'articolo unico di cui consta il provvedimento recita: « Le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 si applicano anche nei confronti di coloro che esercitano abusivamente scommesse nelle corse ».

L'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956 n. 1423 indica cinque categorie di persone che possono essere diffidate dal questore:

« 1) gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro;

2) coloro che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti;

3) coloro che, per la condotta e il tenore di vita debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere;

4) coloro che, per il loro comportamento sono ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, ad esercitare il contrabbando, ovvero ad esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolarne dolosamente l'uso;

5) coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alle morale pubblica e al buon costume ».

« Il questore ingiunge alle persone diffidate di cambiare condotta, avvertendole che in caso contrario, si farà luogo alle misure di prevenzione di cui agli articoli seguenti ».

Le misure di prevenzione previste negli articoli seguenti sono l'ammonizione, il rimpatrio, il domicilio obbligatorio, la denuncia al tribunale, eccetera.

Su quali presupposti si basa questo disegno di legge? L'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza subordina l'esercizio delle scommesse nelle gare ippiche alla licenza di polizia; la scommessa clandestina rappresenta, quindi, una infrazione alle leggi di pubblica sicurezza.

Inoltre, la legge 24 marzo 1942, n. 315, affida all'UNIRE (Unione nazionale incremento razze equine) — ente morale dipendente dal Ministero dell'agricoltura — il monopolio delle scommesse.

L'UNIRE, quindi, gestisce il gioco direttamente o tramite terzi delegati per conto dello Stato che ricava da questa impresa diversi miliardi di introito; il prelievo sulle somme che si scommettono mi pare corrisponda ad una percentuale del sei per cento circa. Eliminare o ridurre, quindi, le scommesse clandestine, significa ridurre, e in modo abbastanza notevole, il margine di evasione a danno dello Stato.

Qualcuno potrebbe osservare che così definito il reato, non si avverte il bisogno di provvedimenti straordinari per colpire chi lo commetta. In questa situazione particolarissima, il problema nasce dal fatto che è difficile, anzi difficilissimo, acquisire le prove del reato, in quanto la scommessa clandestina è fatta sulla base di segni convenzionali, di accordi verbali, di cenni, mentre resta, di fronte a ciò, la realtà di somme che passano da una mano all'altra; la realtà di persone che frequentano abitualmente i campi e le sale di corsa, e senza avere un lavoro specifico conducono un tono di vita alto, il che fa presupporre lo sfruttamento di attività illegali; la realtà, quindi, di tutto il sottobosco del ricatto e della minaccia che vegeta ai margini del campo di corse (e coinvolge il giocatore sprovveduto preso nell'ingranaggio), che si scontra col concorrente clandestino e che deve alimentare la rete dei galoppini e dei favoreggiatori.

Aver affidato all'UNIRE la gestione delle scommesse ha significato ridurre, se non eliminare, il pericolo di quei fenomeni mafiosi che si verificano in altri Paesi dove, dal rapporto tra scommettitore e giocatore, gli episodi si allargano addirittura a coloro che gareggiano, ai fantini per esempio, creando grossi giri di interessi per niente chiari.

Fenomeni del genere non esistono in Italia, almeno nella misura e nella forma del *racket* come altrove; è però necessario evitare che se ne precostituiscano le condizioni.

Dirò che in Francia fin dal 1891 la legislazione si è particolarmente occupata di questo fenomeno predisponendo di volta in volta tutta una serie di provvedimenti di prevenzione veramente pesanti quali la diffida, le pene pecuniarie e detentive e prevedendo perfino in un certo tempo l'affissione, all'ingresso degli ippodromi, delle fotografie dei diffidati.

Comunque, premesse queste brevi considerazioni, qualora si ritenga che l'esercizio della scommessa clandestina sia un danno per l'erario, ma soprattutto sia una piaga sociale e morale da combattere, mi pare che, realisticamente, non possiamo conten-

tarci di colpire il reato quando questo è stato commesso, data la difficoltà stessa di accertarlo, ma è necessario attuare forme di prevenzione che limitino le possibilità di porlo in essere.

Lo strumento indicato per ciò, dal presente disegno di legge, è quello di estendere a questi casi le misure previste dalla legge del 27 dicembre 1956, n. 1423.

Raccomandando alla comprensione degli onorevoli colleghi della Commissione questo provvedimento, rammento che esso è stato approvato all'unanimità dalla Commissione della Camera.

D'ANGELOSANTE. Desidero fare qualche osservazione in merito a questo disegno di legge.

Per quale motivo l'articolo unico della legge che stiamo esaminando dichiara che sono applicabili le misure di prevenzione indicate nell'articolo 1 della legge n. 1423 del 1956 a coloro che esercitano abusivamente le scommesse nelle corse? Il relatore sa e la Commissione pure sa che, dopo questo articolo 1, vengono altri articoli che chiariscono e che puniscono, sino all'intervento del magistrato.

BARTOLOMEI, *relatore*. Infatti ho dato lettura anche dell'ultimo comma dell'articolo 1 che, ripeto, dice: « Il questore ingiunge alle persone diffidate di cambiare condotta, avvertendole che, in caso contrario, si farà luogo alle misure di prevenzione di cui agli articoli seguenti ».

D'ANGELOSANTE. Ma è poco chiaro, perchè non si capisce bene se agli allibratori clandestini si possano applicare tutte o parte delle disposizioni della legge del 1956. Bisogna essere più precisi; secondo me si deve dire anche quali disposizioni si applicano per evitare dubbi e interpretazioni contrastanti.

BARTOLOMEI, *relatore*. Questa è, però, una osservazione di carattere formale!

D'ANGELOSANTE. Sarà formale; però è valida.

La seconda osservazione che desidero fare è questa: dobbiamo definire molto me-

glio quale è il comportamento che dà luogo all'applicazione della legge che stiamo esaminando e, di conseguenza, della legge numero 1423 del 1956. Dobbiamo definire molto meglio perchè, in queste attività che sono ai margini del reato, tra le misure di prevenzione e quelle di sicurezza c'è il pericolo, gravissimo pericolo, dello stabilirsi di rapporti — un tipo particolare di rapporti — tra questi soggetti e la Polizia che non vede il comportamento di alcuni dai quali riceve certi servizi, mentre vede quello di altri! Occorre un dato di fatto: non possiamo rimetterci al puro e semplice giudizio, bisogna obiettivare, e obiettivare il più possibile, quali sono le caratteristiche dei comportamenti inquadrati in questo provvedimento.

Riepilogando, le osservazioni sono due: una formale, per evitare divergenze di interpretazione, e una sostanziale, per definire con chiarezza in che cosa deve consistere questo comportamento.

P R E S I D E N T E . Desidero ricordare alla Commissione che si attende, in merito a questo provvedimento, il parere della seconda Commissione che, però, nonostante che siano decorsi i termini regolamentari, non è ancora pervenuto. Quindi noi, legittimamente, abbiamo intrapreso l'esame del provvedimento.

P E T R O N E . Sono assai perplesso di fronte a un provvedimento di tale natura e sarei anche contrario perchè, sostanzialmente, veniamo ad allargare i poteri dei questori.

Il relatore, acutamente, ha già affacciato dei dubbi in merito e, infatti, il dire che con questo provvedimento sono applicabili le norme della legge del 1956 significa di fatto accettare il principio che è punibile anche chi non è raggiunto da prova. Ciò vuol dire mettere il diritto di libertà del cittadino alla mercè di alcune persone e sotto tale profilo, perciò, non posso che essere contrario al principio che ispira la norma.

Osservo ancora che, anche per il modo col quale è formulato di disegno di legge, verremo a creare delle sperequazioni tra categorie e categorie di cittadini. In questa stes-

sa Commissione infatti quando abbiamo discusso della legge antimafia, ci siamo richiamati proprio all'articolo 1 della legge del 1956. Col disegno di legge in esame, pur facendo riferimento allo stesso articolo 1, non modificiamo la legge del 1956, per cui viene a crearsi una nuova categoria di persone, nei cui confronti sarebbero applicabili i provvedimenti previsti dalla legge del 1956, ma non quelli della legge antimafia, che fa riferimento solo alle categorie di persone indicate nell'articolo 1 di quella legge e non potrà, perciò, riferirsi a questa nuova categoria, che noi andiamo a creare in maniera autonoma, sia pure con riferimento all'articolo 1 della legge del 1956, ma solo limitatamente alle sanzioni. Ma soprattutto vorrei richiamare l'attenzione del Presidente e dell'onorevole Ministro su un altro aspetto del problema. Ci troviamo di fronte ad uno dei tanti provvedimenti parziali che vengono emanati in materia di pubblica sicurezza e di libertà del cittadino. Secondo me ciò conferma e ribadisce la chiara volontà del Governo di non voler sottoporre all'esame del Parlamento la nuova legge di pubblica sicurezza, atta a disciplinare in modo diverso e completo la materia.

Quindi, a prescindere dal merito delle questioni, dobbiamo opporci per principio a questi provvedimenti parziali, perchè il sistema delle piccole modifiche lede il diritto del Parlamento di vedere finalmente portato in discussione il progetto di legge per la riforma suddetta. Riteniamo che dopo venti anni di Repubblica sia finalmente giunta l'ora di sistemare definitivamente la materia.

A J R O L D I . Onorevole Presidente, posso dichiarare, in via di massima, di concordare con la relazione favorevole del collega Bartolomei. Non mi sento infatti terrorizzato dal fatto che in un'ipotesi come quella configurata dall'articolo unico debba intervenire l'Autorità di pubblica sicurezza con una diffida, perchè in sostanza noi abbiamo nella legge del 1956 delle ipotesi che sono e più lievi e più gravi di quella della quale ci stiamo occupando e nella quale è previsto gradualmente — come è già stato osservato — un intervento prima

dell'Autorità di pubblica sicurezza e poi della Magistratura. Quindi se il Parlamento ha ritenuto, attraverso quella disposizione di legge, di andare incontro ad alcune particolari necessità inerenti la tutela della società non solo nei confronti di coloro i quali commettono delitti, ma anche nei confronti di coloro i quali rappresentano quel particolare ambiente pericoloso che costituisce un po' il semenzaio della parte meno socialmente evoluta, più abbandonata, più recondita e derelitta della società, non vi è nulla di strano che noi oggi si giunga a completare tale opera, precisando che quella stessa disposizione si applica anche a coloro i quali esercitano scommesse nelle corse senza essere provvisti della licenza prevista dall'articolo 88 della legge di pubblica sicurezza. Del resto il relatore ci ha illustrato come tale articolo, nel suo ultimo comma, punisca con particolare severità i contravventori, in quanto prevede simultaneamente e la pena detentiva dell'arresto e la pena pecuniaria dell'ammenda. È quindi opportuno entrare in un campo di prevenzione quale quello previsto dal provvedimento, colpendo con adeguati provvedimenti chi si dedica al traffico in questione, e ciò per evidenti motivi di ordine pubblico e di moralità.

Per queste considerazioni concordo, ripeto, con quanto dichiarato dall'onorevole relatore, del quale ha fatto una certa impressione la prima osservazione; quella cioè che l'articolo unico del disegno di legge si riferisce esclusivamente all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Tale articolo dà infatti al questore la facoltà di diffidare coloro i quali si trovino in particolari condizioni — e tra questi andrebbero annoverati anche « coloro che esercitano abusivamente scommesse nelle corse » — avvertendo queste persone che qualora non interrompano la loro attività si farà luogo alle misure di prevenzione di cui agli articoli successivi.

Ora il quesito che sorge è il seguente: basta riferirsi all'articolo citato per far scattare automaticamente anche l'applicazione delle misure successive?

BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Mi sembra che l'articolo voglia dire che agli scommettitori clandestini si applica la diffida.

D'ANGELOSANTE. Ed allora il significato appare ancora più oscuro di quanto non sarebbe se al disegno di legge si volesse attribuire tutto il contenuto della legge del 1956. Bisognerebbe precisare che la diffida di cui all'articolo 1 della predetta legge si applica anche nei confronti di coloro che esercitano abusivamente scommesse nelle corse.

BISORI. La diffida senza minaccia non serve a nulla.

AJROLDI. Allora, dicevo, bisogna stabilire se per coloro che esercitano abusivamente e clandestinamente scommesse nelle corse sia applicabile solo l'istituto della diffida o siano invece applicabili tutte le sanzioni che ne derivano, perchè effettivamente la situazione si presta ad interpretazioni molteplici e multiformi. La diffida come tale è infatti intimata dall'Autorità di pubblica sicurezza, ma potrebbe anche non avere conseguenze, se non forse quelle derivanti dalla contravvenzione ad esse; ma anche in questo caso bisognerebbe stare attenti, bisognerebbe specificare. Se invece si trattasse di proseguire nell'iter per giungere fino alla Magistratura non basterebbe più, a mio modo di vedere, la citazione dell'articolo 1, ma si dovrebbe stabilire che si applicano le disposizioni della legge nel 1956.

Io non so se nella relazione della Camera esista qualche accenno a questo specifico argomento. Ritengo però opportuno chiarire definitivamente la questione: dobbiamo fermarci alla semplice diffida, e allora è un conto, ma bisogna modificare il testo del provvedimento perchè risulterebbe egualmente dubbio, sotto un certo profilo; oppure vogliamo giungere fino alla Magistratura, ed allora bisogna appunto precisare: « Le disposizioni della legge 27 dicembre 1956, n. 1483, si applicano anche nei con-

fronti di coloro che esercitano abusivamente scommesse nelle corse ».

F A B I A N I . Il mio Gruppo riterrebbe opportuno chiedere la rimessione del disegno di legge all'esame dell'Assemblea, e ciò non perchè sia contrario alla repressione di certe forme d'abuso che avvengono nell'ambiente delle corse di cavalli, ma semplicemente per il fatto che il provvedimento investe il problema dell'ordinamento della pubblica sicurezza.

Da anni ormai, ma particolarmente in questi ultimi mesi, abbiamo insistentemente chiesto di porre all'ordine del giorno della 1ª Commissione la discussione di un disegno di legge di riforma generale della materia, ma questo ci è stato sempre e costantemente negato. Pensiamo quindi, presentando la suddetta richiesta, di esercitare quell'azione democratica che ci è consentita perchè si addivenga ad affrontare il problema nel suo insieme.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Per chiarire il pensiero del Governo in proposito desidero richiamarmi alla discussione svoltasi sull'argomento alla Camera; discussione ampia e diffusa, la quale ha toccato soprattutto il problema di fondo della legge di pubblica sicurezza, della quale si invoca la riforma generale. In quella sede si parlò appunto degli scommettitori clandestini e del loro influsso nefasto su una certa parte della società, nonchè della necessità di reprimere l'attività non in modo superficiale ma in maniera drastica; e questo non già per impedire evasioni ai diritti dovuti all'UNIRE, ma perchè coloro che esercitano illegalmente le scommesse nelle corse sono elementi di disordine: funzionano bene fin quando la situazione volge a loro favore e a danno degli scommettitori, ma quando la sorte muta adducono scuse per non pagare il dovuto o si rendono addirittura latitanti, con le conseguenze che tutti conosciamo.

Tutto questo andrebbe inquadrato nella legge di pubblica sicurezza, è vero; ma siccome di tale legge siamo ancora, e da tem-

po, in attesa, è sembrato eccessivo applicare agli scommettitori tutte le disposizioni della legge del 1956, e si è quindi pensato di limitarsi ad una diffida.

La proposta di legge, nel suo testo originario, conteneva in realtà un secondo articolo, così formulato:

« Alle persone che per il loro comportamento siano ritenute dedite ad esercitare abusivamente scommesse nelle corse, la misura di prevenzione può essere limitata al divieto di frequentare i luoghi dove si svolgono tali corse e quelli dove si accettino scommesse sulle stesse ».

Tale articolo è stato però soppresso in quanto ritenuto costituzionalmente illegittimo; comunque già nella prima stesura del provvedimento non si accennava minimamente ad una applicazione dell'intera legge del 1956 al caso in esame, perchè tale applicazione avrebbe portato a risultati troppo pesanti. Ritengo quindi che il disegno di legge, data la sua modestia, non dovrebbe incontrare ostacoli. Al massimo potrebbe essere emendato in questo senso: l'articolo 1 della legge del 1956 stabilisce che possono essere diffidati dal questore, tra gli altri, tutti coloro che abitualmente e notoriamente sono dediti a traffici illeciti, nonchè tutti coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume.

A J R O L D I . Allora bisogna fermarsi lì!

B A R T O L O M E I , *relatore.* Faccio osservare che alla Camera l'articolo 2 non fu soppresso per rendere meno pesante l'articolazione della legge, ma in quanto si ritenne che l'articolo 1 della legge n. 1423 contenesse in sé tutte le possibilità di applicazione degli articoli seguenti; sembrerebbe quasi che, nello spirito del presentatore di questo provvedimento si pensasse di aggiungere un punto 6 alle categorie previste all'articolo 1, riguardante gli scommettitori clandestini.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Ma

senza voler applicare tutta la legge, perchè altrimenti, invece di dire « le disposizioni dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 si applicano agli scommettitori », si sarebbe dovuto dire che tutta la legge si applica ad essi.

D'ANGELOSANTE. Vorrei chiarire al relatore e al Ministro quanto segue, ferma restando la nostra richiesta di rimessione all'Assemblea. Se il proposito è quello di limitare la pena alla diffida, bisogna dire: « agli scommettitori clandestini si applica la diffida », aggiungendo, poi, come si punisce il contravventore di tale misura. Ma se invece applichiamo gli articoli 2 e seguenti della legge n. 1423 veniamo ad applicare sanzioni di gran lunga più gravi di quelle nelle quali incorrono i tenetari di case da gioco, e mi riferisco agli articoli 719 e 721 del Codice penale. Chi tenga una bisca clandestina è di gran lunga più pericoloso di colui che accetta scommesse clandestine. Ne possiamo dimenticare come in questo campo, nel campo del gioco, è facile equivocare, anche perchè vi sarà sempre un perdente che avrà interesse a colpire colui che gli ha tolto i soldi; infatti il Codice penale precisa: chiunque « sia colto » a partecipare, o chiunque « sia colto » a tenere gioco d'azzardo, cioè, in definitiva, ci vuole la flagranza. Altrimenti colui che ha perduto al giuoco, tornato a casa, lo dice alla moglie — chi ha partecipato non può denunciare — e la moglie fa una telefonata configurando pienamente l'ipotesi di un sospetto di comportamento; se poi le telefonate sono tre, abbiamo la prova. Quindi a me pare che per evitare questo contrasto assoluto tra Codice penale e provvedimento che stiamo discutendo, per la natura particolare dell'attività delittuosa che è rappresentata dalla scommessa clandestina, non si può applicare assolutamente a questa materia la regolamentazione della misura di sicurezza, la regolamentazione del semplice e puro sospetto, perchè nell'attività del gioco è connaturata la presenza di un danneggiato che ha tutto l'interesse a rivalersi ricorrendo all'autorità giudiziaria.

BONAFINI. In merito alla richiesta di passaggio in Assemblea del provvedimento che è al nostro esame vorrei richiamare all'attenzione dei proponenti due cose che da più legislature abbiamo chiesto: la prima è che un determinato tipo di lavoro legislativo venga svolto e concluso nelle varie Commissioni; seconda cosa — che in tutti i Gruppi è stata sostenuta — è che l'Assemblea abbia motivo di discussione su problemi eminentemente politici. Capisco che si può sostenere la necessità di un nuovo regolamento delle leggi di pubblica sicurezza, da noi sempre sollecitato — e anche recentemente — presso il Ministro per giungere ad una soluzione globale in merito, ma vorrei anche dire ai colleghi presentatori di quella richiesta che l'Assemblea è destinata a discussioni più elevate che non quella sulle sale da gioco e sugli scommettitori clandestini. Invece mi sembra più opportuno proporre che la prima Commissione e la seconda, cioè la nostra e quella di giustizia, lavorino unite su questo specifico problema, cosicchè in quella comune sede di lavoro avremo davanti a noi tanto il Ministro dell'interno quanto quello della giustizia, e ad essi esporremo le ragioni per le quali è stata proposta la rimessione all'Assemblea del provvedimento.

BISORI. Non è il caso di discutere sulla richiesta di passaggio in Aula: al riguardo ognuno può esercitare i propri diritti e non c'è materia per contestazioni. Mi limito ad osservare che in questo caso si è creato un equivoco. Altro è il testo unico del 1931 sulla pubblica sicurezza, del quale viene invocata spesso la riforma, ed altro è la legge del 1956 cui il disegno di legge ora in discussione recherebbe un'aggiunta.

Nel 1956 — volendosi disciplinare le « misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità » — statuimmo una determinata procedura, rispettosa della Costituzione, per l'adozione di quelle misure.

Ebbene: il giorno in cui si arrivasse alla riforma del testo unico del 1931 sulla pubblica sicurezza, la legge del 1956 non sarebbe, di per sè, toccata da quella riforma.

Lo stesso è per la legge Merlin: le sue norme rimarrebbero quel che sono anche quando fosse riformato il testo unico sulla pubblica sicurezza.

Non bisogna, insomma, confondere quel testo unico con altre leggi che trattano materie speciali.

In concreto (secondo me) la Camera ha inteso stabilire — dato quello che ci ha diligentemente narrato il collega Bartolomei — che a « coloro che esercitano abusivamente scommesse nelle corse » sono applicabili le misure di prevenzione di cui alla legge del 1956 e per ciò ha richiamato l'articolo 1 di quella legge nel quale è stabilito come si inizia, e per chi, la procedura prevista da quella legge. Spiego.

L'itinerario tracciato da quella legge comincia — per tutti coloro che, in base ad essa possano essere colpiti — con la diffida. Il questore, secondo l'articolo 1, può diffidare: « 1) gli oziosi e i vagabondi...; 2) coloro che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti; 3) coloro che, per condotta e il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere; 4) coloro che per il loro comportamento siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione, ad esercitare il contrabbando...; 5) coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume ».

Che cosa è la diffida? È un provvedimento specifico, così delineato nei suoi connotati dal secondo comma: « Il questore aggiunge alle persone diffidate di cambiare condotta, avvertendole che, in caso contrario, si farà luogo alle misure di prevenzione di cui agli articoli seguenti ».

Questa è l'essenza della diffida; è un'ingiunzione con unita minaccia — per il caso d'inosservanza — di misure in base ai successivi articoli della legge.

Chiarito questo, mi par certo che la Camera abbia inteso estendere l'elencazione dell'articolo 1 a coloro che esercitano scommesse abusive per autorizzare il questore non ad una vacua ammonizione contro co-

storo, bensì alla specifica diffida che quell'articolo disciplina e che, con la minaccia delle misure previste nei successivi articoli, apre l'adito anche a quelle misure.

Mi pare anche, però, che la Camera, per disporre quel che voleva disposto, abbia usato una formula sbagliata. Infatti, non è corretto dire: « le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, si applicano anche nei confronti di coloro che esercitano abusivamente scommesse nelle corse ». L'articolo 1 non è che il vestibolo degli articoli successivi. E la Camera (ripeto) ha inteso rendere applicabili anche quelli agli esercenti scommesse abusive sulle corse.

Così stando le cose, io credo che — se volessimo tener fede a quella che (secondo me) è stata l'intenzione della Camera — dovremmo disporre così: « Nel primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, in fine all'alinea quattro si aggiungono le seguenti parole: ad esercitare abitualmente scommesse abusive nelle corse ». Questa sarebbe (secondo me) la forma da usare se volessimo esprimere il concetto che la Camera ha (credo) inteso esprimere.

Vengo alla sostanza. È opportuna, o no, l'innovazione che ci vien proposta?

Sulle corse di cavalli c'è una legge 24 marzo 1942, n. 315, che riguarda l'ippicoltura e pone la materia sotto la vigilanza del Ministero dell'agricoltura.

L'articolo 2 di questa legge riserva « esclusivamente » all'UNIRE « la facoltà di esercitare totalizzatori e scommesse » autorizzando l'UNIRE a deleghe.

L'articolo 4 dispone: « chiunque contravviene alle disposizioni di cui all'articolo 2 è punito con l'arresto da due mesi ad un anno, e con l'ammenda » eccetera. Aggiunge « chiunque è colto mentre partecipa a scommesse con enti, società o privati non delegati a norma del precedente articolo 2 è punito... ».

D'ANGELO S A N T E . « È colto »! Quindi ho ragione io.

A J R O L D I . Ma soltanto chi partecipa!

B I S O R I . Quella legge, dunque, punisce assai gravemente chi contravviene all'articolo 2, e particolarmente chi esercita scommesse abusive.

Data questa premessa, non troverei strano il fatto che « coloro che, per il loro comportamento, siano ritenuti dediti ad esercitare abitualmente scommesse abusive sulle corse » fossero messi alla pari con coloro che esercitano contrabbando, traffici illeciti *et similia*. La questione, per lo meno, meriterebbe di venire studiata.

P E T R O N E . Dov'è la prevenzione e dov'è la sanzione?

B I S O R I . La distinzione è chiara. La sanzione repressiva può intervenire solo quando sia stato provato che un'infrazione è stata commessa. Ma — per talune attività deprecabili, come son quelle cui si riferisce la legge del 1956 e come sarebbe (secondo la Camera) anche quella degli esercenti scommesse abusive nelle corse — difficilmente si arriva ad avere la prova delle infrazioni. Quindi ci si limita a cercare di prevenire quelle attività in base alla legge del 1956. In qualunque Paese civile — quando la prova di attività delittuose non c'è, ma esiste un certo comportamento che, per un insieme di circostanze, fa ritenere dedita una persona ad attività delinquenti — si crea almeno la possibilità della prevenzione.

F A B I A N I . Questo non avviene in ogni Paese civile.

B I S O R I . Troverei penoso che ci fosse in taluni Paesi solo la repressione e non la prevenzione. È la nostra Costituzione, d'altronde, che ammette misure preventive nel suo articolo 16.

F A B I A N I . Sì, ma non bisogna esagerare!

B I S O R I . Ripeto che le misure preventive ci possono essere e si distinguono dalle misure repressive e che io non troverei niente di abnorme se si applicassero anche a coloro che esercitano abitualmente scommesse abusive nelle corse.

C A R U S O . Qual'è la pena per aver commesso il reato?

B I S O R I . Qui si dice: « da due mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore a lire 5.000 ».

C A R U S O . Una misura repressiva quasi inferiore a quella preventiva!

B I S O R I . La diffida?

C A R U S O . Secondo la legge del '56 non è soltanto la diffida.

B I S O R I . Resterebbe da vedere quel che disporrebbe poi, eventualmente, la Magistratura. Comunque, non c'entra per nulla il testo unico sulla pubblica sicurezza.

A J R O L D I . Voi mi insegnate che la legge del '56 è stata varata in sostituzione di alcuni articoli della legge di Pubblica sicurezza che sono stati dichiarati anticonstituzionali.

C A R U S O . Il che, contrariamente a quanto afferma il collega Bisori, dimostra che il provvedimento è connesso con la legge di pubblica sicurezza.

B I S O R I . Niente affatto! Oggi non lo è più. Resta invece connesso con la legge sull'ippicoltura.

C A R U S O . La legge del '56 è una legge su una materia attinente alla legge di pubblica sicurezza.

P R E S I D E N T E . Vorrei rivolgere una raccomandazione ai colleghi. Data l'ora avanzata, cerchiamo di concludere e poi, semmai (lo vedremo tra breve), rinvieremo la discussione.

P E T R O N E . Praticamente il collega Bisori è entrato nel merito del provvedimento, mentre erano state formulate due proposte, una, da parte nostra, di rimettere il disegno di legge all'esame dell'Assemblea e una, da parte del senatore Bonafini, di discutere il medesimo di fronte alle Commis-

sioni riunite 1^a e 2^a, alla presenza dei Ministri responsabili. La presenza dei Ministri responsabili mi sembra quanto mai opportuna e necessaria, per cui la nostra proposta può per ora rimanere sospesa.

Nel merito, ci troviamo di fronte ad una duplice interpretazione. Stando alla interpretazione del qui presente rappresentante del Governo, questo provvedimento, di portata limitata, dovrebbe riferirsi solo al contenuto dell'articolo 1, senza comportare l'applicazione delle misure di sicurezza previste dai successivi articoli della legge del 1956. Se così fosse, da parte nostra potrebbe essere esaminata la possibilità anche di un eventuale voto favorevole. Va, perciò, chiarita la reale portata della legge ed anche per tale motivo la presenza dei Ministri competenti è più che mai urgente e necessaria.

B I S O R I . Se poi volessimo, per gli scommettitori abituali nelle corse, che fosse applicabile una semplice diffida senza minaccia di sanzioni, bisognerebbe modificare il testo che la Camera ci ha mandato e scrivere invece: « La diffida prevista nell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956 n. 1423 è applicabile anche... con esclusione dell'avvertimento di cui all'ultima parte del secondo comma ». Però una tale diffida mi parrebbe scarsamente utile; e — dato che andrebbe formulata dal questore — riterrrei opportuno che, prima di decidere, conoscessimo quel che pensa della questione il Ministero dell'interno.

P R E S I D E N T E . In questa seconda ipotesi potrebbe rientrare la proposta avanzata dal senatore Bonafini, e non sarebbe necessario portare il disegno di legge in Assemblea.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Io sono Ministro della riforma burocratica, non dell'interno e ancor meno della giustizia. Sono stato pregato dal collega Ministro dell'interno, dato che sia lui che i Sottosegretari erano impegnati altrove, di esprimere un parere sul provvedimento. Io ho espresso un parere che mi sembra, in via generale, conforme alla linea seguita dalla Camera, ma che è soprattutto il mio pa-

re personale. Ritengo che questi allibratori clandestini non debbano essere soggetti a tutte le misure previste della legge del '56, ma certamente debbono essere colpiti e il modo per colpirli è quello della diffida della questura.

D'altra parte, teniamo conto che la scommessa clandestina per se stessa è lecita. Se, quando siamo davanti alla televisione, scommettiamo sull'esito di una partita di calcio, siamo scommettitori, ma non siamo, per questo, soggetti a sanzioni penali.

B A R T O L O M E I , *relatore.* Si potrebbe tener conto anche dell'esperienza di altri Paesi, come per esempio gli Stati Uniti.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Credo che sarebbe opportuna una seduta delle due Commissioni riunite 1^a e 2^a perchè il problema sia messo a fuoco alla presenza autorevole dei Ministri interessati.

P R E S I D E N T E . A mio avviso, si può accedere alla richiesta del senatore Bonafini e quindi chiedere alla Presidenza del Senato di assegnare il provvedimento alle Commissioni riunite 1^a e 2^a.

B I S O R I . Portiamo il disegno di legge davanti alle due Commissioni riunite.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* ... e vediamo quali sono le intenzioni dei due Ministeri interessati.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno altre osservazioni, accogliendo la proposta del senatore Bonafini, sarà chiesto alla Presidenza del Senato che il provvedimento sia assegnato alle Commissioni riunite 1^a e 2^a.

Frattanto, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 12,35.