

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

## COMMISSIONE SPECIALE

per l'esame del disegno di legge relativo al  
Bilancio di previsione dello Stato  
per il periodo 1° luglio - 31 dicembre 1964

9<sup>a</sup> seduta: mercoledì 13 maggio 1964

Presidenza del Presidente BERTONE

### INDICE

#### DISEGNO DI LEGGE

« Bilancio di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 » (502)

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tab. n. 4).

|  |   |
|--|---|
| PRESIDENTE . . . . .                         | Pag. 223, 228, 240, 246   |
| ARTOM . . . . .                              | 226, 229, 230, 231, 237, 238, 240, 244                          |
| CONTI . . . . .                              | 228   |
| JANNUZZI . . . . .                           | 235   |
| MONNI . . . . .                              | 225, 228, 233   |
| PACE . . . . .                               | 231, 240, 246   |
| PINNA . . . . .                              | 226, 240  |
| REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> | 225, 226, 227, 228, 230, 231, 236, 237, 238, 239, 240, 244, 246 |
| RENDINA . . . . .                            | 223, 225, 226, 227, 228, 233, 239                               |

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tab. n. 7).

|                      |               |
|----------------------|---------------|
| PRESIDENTE . . . . . | 206, 215, 223 |
| AIMONI . . . . .     | 214, 220      |
| GIGLIOTTI . . . . .  | 209           |
| JANNUZZI . . . . .   | 206, 209      |
| MARTINELLI . . . . . | 214           |

|   |                    |
|---|--------------------|
| PALUMBO . . . . .                               | Pag. 209, 212, 222 |
| PERNA . . . . .                                 | 209                |
| TAVIANI, <i>Ministro dell'interno</i> . . . . . | 216, 220, 222      |

La seduta è aperta alle ore 9,20.

Sono presenti i senatori: Adamoli, Aimoni, Artom, Barbaro, Bertoli, Bertone, Bonafini, Braccesi, Brambilla, Caleffi, Cenini, Cippolla, Conti, D'Angelosante, Angelo De Luca, Garlato, Gigliotti, Jannuzzi, Lessona, Maier, Mariotti, Martinelli, Mencaraglia, Militerni, Monni, Nencioni, Parri, Passoni, Pecorarò, Perna, Pesenti, Piasenti, Rendina, Roda, Rosati, Salari, Schietroma e Tupini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Palermo e Tolloy sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Roffi e Bonacina.

A norma dell'articolo 25, ultimo comma, del Regolamento, sono presenti i senatori Pace, Palumbo e Pinna.

*Intervengono i ministri dell'interno Taviani, di grazia e giustizia Reale e il sottosegretario di Stato per l'interno Amadei.*

CENINI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

**Seguito dell'esame del disegno di legge:  
« Bilancio di previsione dello Stato per  
il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 »  
(502)**

**— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tab. n. 7).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 » — Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tab. n. 7).

Secondo il calendario dei lavori precedentemente fissato, la odierna seduta della Commissione sarà dedicata all'esame degli articoli del disegno di legge relativi agli stati di previsione della spesa dei Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia e delle tabelle nn. 7 e 4.

Iniziamo, pertanto, l'esame degli articoli del disegno di legge relativi allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno e della Tabella n. 7.

JANNUZZI. Onorevoli colleghi, ritengo che alcuni problemi di carattere generale abbiano sede più idonea nella discussione in aula e che il lavoro della Commissione debba essere rivolto all'esame dei problemi di carattere più particolare. Tuttavia, esaminando il bilancio del Ministero dell'interno non possiamo esimerci doverosamente da alcune considerazioni di politica generale che scaturiscono dallo stato attuale del Paese. Non deve disconoscersi cioè da nessuno che in Italia, e questo è merito principale del Ministro dell'interno, l'ordine pubblico e la libertà in tutte le loro forme siano pienamente tutelati. Usciamo recentemente da un'altra consultazione elettorale, quella del Friuli-Venezia Giulia, e il poter constatare, così come avvenne per le elezioni generali del 1963, e dopo tutte le altre ele-

zioni, che nessun turbamento e nessun incidente ci sono stati nè durante il periodo della preparazione elettorale nè nelle giornate di manifestazione del voto è cosa che depone bene per il livello di coscienza democratica che il Paese ha raggiunto ed è una constatazione, peraltro, che deve tradursi in un riconoscimento dell'opera che il Ministro dell'interno compie per assicurare al Paese una vita ordinata e libera.

L'apprezzamento favorevole va esteso indubbiamente anche ai partiti politici, che, per quanto qualche volta un po' bistrattati, tuttavia hanno inteso perfettamente l'adempimento del loro dovere nei termini stabiliti dall'articolo 49 della Costituzione, che è quello di concorrere, con metodo democratico, dice appunto la Costituzione, a determinare la politica nazionale. Fatte queste considerazioni generali e circa le quali amerei che chi dissentisse, potesse constatarne la validità, debbo dire qualche cosa per quel che riguarda la legislazione fondamentale che attiene all'ordinamento generale dello Stato nel quale si pone la vita della popolazione italiana.

Innanzitutto vi è un messaggio, e questo indubbiamente è argomento che va trattato in questa sede, del Capo dello Stato, col quale egli si rivolge al Parlamento perchè sia con modifica costituzionale, stabilito il principio della non rieleggibilità del Capo dello Stato e, quindi, la soppressione del periodo di sei mesi durante il quale il Capo dello Stato, non può esercitare la facoltà di scioglimento delle Camere (articolo 88 Capov. della Costituzione).

Ritengo di dover chiedere al Ministro dell'interno che il Governo prenda le iniziative necessarie perchè tale messaggio del Capo dello Stato non resti inascoltato dal Governo stesso e dal Parlamento.

Ritorna poi, e più particolarmente in sede di discussione del bilancio dell'interno, il problema della riforma della pubblica Amministrazione. È inutile ripetere che c'è un Ministro senza portafoglio incaricato della riforma il quale opera da molti anni senza essere pervenuto a soluzioni concrete. Il Ministero dell'interno dovrebbe assumere, a mio parere, le iniziative necessarie perchè tutti gli studi, i pensamenti, gli approfondimenti

si traducano, specialmente per quanto riguarda l'amministrazione dell'interno che è poi quella fondamentale per la vita del Paese, in disegni legislativi.

L'altro argomento che ritorna nelle discussioni di tutti i bilanci dell'interno è la riforma del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Poco rimane, nelle sue parti essenziali, del testo unico, delle leggi di pubblica sicurezza, del 1931, dopo le numerosissime sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato la illegittimità costituzionale di molte norme e dopo le leggi particolari, modificatrici di altre disposizioni. Lo spirito totalitario, accentratore, fascista che animava questo testo unico è, oramai, sparito. Ma appunto per ciò occorre dare una struttura nuova ed organica alle leggi di pubblica sicurezza, che rappresenti la volontà, l'orientamento e l'indirizzo democratici di tutta la vita del Paese.

Per quanto riguarda l'ordinamento regionale, si sta discutendo molto di elezione e di sistema elettorale, ma ritengo che più necessario per l'attuazione di un ordinamento regionale che s'inquadri nell'ordinamento generale di tutto lo Stato italiano, sia l'emanazione delle leggi rese indispensabili dagli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. L'articolo 117 dice: « La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni ». Segue poi l'elenco delle materie. Tale disposizione richiede un insieme di norme che tendano ad armonizzare la funzione legislativa delle Regioni con la funzione legislativa dello Stato, tanto più che alcune materie che l'articolo 119 deferisce alle Regioni — vedi agricoltura, turismo, navigazione — non dicentano di esclusiva competenza delle Regioni ma restano per una parte di competenza del Parlamento nazionale donde la necessità dell'armonizzazione tra la legislazione dello Stato e quella regionale nelle materie che appartengono ad entrambe.

Secondo punto: alle Regioni, per l'articolo 118, spettano le funzioni amministrative per le materie elencate nell'articolo 117, ma, per

la legislazione attuale, le funzioni amministrative suddette appartengono agli organi centrali dello Stato e non è una norma costituzionale generica che possa risolvere il problema del come le singole attribuzioni amministrative di tali organi debbano essere trasferite alle Regioni.

Più importante di tutte, comunque, almeno per me, è la norma dell'articolo 119 della Costituzione, che riguarda l'autonomia finanziaria delle Regioni. Per tale norma le Regioni debbono coordinare le loro finanze con la finanza dello Stato, delle Provincie e dei Comuni e ad esse possono essere attribuiti tributi propri e tributi erariali in relazione ai bilanci delle Regioni. Aggiunge, la Costituzione, che lo Stato può attribuire alle Regioni contributi a carattere speciale, particolarmente a determinate Regioni e soprattutto a quelle del Mezzogiorno e delle Isole. Ora, perchè in Italia la vita delle Regioni sia armonica e non dia luogo a pericolosi contrasti tra gli enti regionali e tra questi e lo Stato è necessario che proprio la parte finanziaria dell'ordinamento regionale abbia una regolamentazione legislativa chiara, precisa, che si inquadri nell'ordinamento regionale finanziario generale dello Stato.

E vengo all'argomento che vorrei toccare più ampiamente: la riforma della legge comunale e provinciale. Del problema della finanza locale, che è problema fondamentale per i Comuni e per le Provincie, abbiamo già parlato in sede di discussione dei bilanci economici. L'onorevole Ministro dell'interno potrebbe dirmi che questo è un argomento che va meglio trattato in quella sede, ma, a parte che il problema delle finanze è parte integrante della vita dei Comuni e delle Provincie e che pertanto il Ministero dell'interno non può disinteressarsene, questo della finanza locale è argomento che attiene alla vita di molti settori dell'Amministrazione pubblica, la cui funzionalità è condizionata alla funzionalità stessa degli enti locali.

Ora, in materia di finanza locale, bisogna sgombrare innanzitutto il terreno da impressioni o da notizie che non corrispondono alla realtà. Si è detto che in un quadriennio (ed è vero) il *deficit* dei bilanci degli enti locali si è raddoppiato, cioè è passato da 450 a

900 miliardi circa e quindi si sono gettati gridi di allarme. Ma nessuno ha considerato che se è vero che il *deficit* dei bilanci degli enti locali si è elevato a 900 miliardi, è vero pure che gli investimenti, sia a carattere sociale sia a carattere produttivo compiuti dai comuni e dalle provincie in tale periodo si elevano a somme notevolissime. Si calcola, difatti, che dei 900 miliardi di *deficit* dei bilanci degli enti locali, 500 miliardi siano stati destinati ad investimenti sociali o produttivi come scuole, strade, ospedali, fognature e reti idriche ecc. Perciò è un errore considerare di ordinaria amministrazione il *deficit* dei bilanci locali e l'assunzione di mutui che se riferiti ad investimenti non assumono detta natura e, d'altronde, non sono destinati a moltiplicarsi, una volta che le esigenze di opere pubbliche dell'ente siano state soddisfatte.

Un'altra considerazione: i Comuni e le Provincie sono costretti a sostenere oneri — e lo abbiamo detto altra volta — che lo Stato riversa sulle loro spalle e che compiti istitutivi apparterebbero allo Stato stesso, e ciò senza contropartite finanziarie adeguate. Inoltre, consideriamo che tutti i miglioramenti economici che vengono concessi ai dipendenti dello Stato sono poi estesi anche ai dipendenti dei Comuni, senza che si provveda alla relativa copertura.

Ecco come si formano quegli squilibri che tutti deplorano e che, nell'opinione corrente, vanno molte volte attribuiti a non saggia o avveduta amministrazione.

La materia va dunque interamente riveduta, gli enti locali debbono essere restituiti alle loro naturali funzioni e lo Stato deve provvedere alle integrazioni che sono determinate da provvedimenti di carattere generale.

Uno dei motivi delle difficoltà in cui versano gli enti locali — e questo è argomento di carattere amministrativo più che finanziario — sta nel fatto che da essi i bilanci non sono approvati nei termini stabiliti dalla legge comunale e provinciale. Noi ci stiamo tanto adoperando perchè i bilanci dello Stato (e gli sforzi che in questi giorni stiamo compiendo ne sono la miglior dimostrazione) siano approvati tempestivamente; ora acca-

de invece che i Comuni e le Provincie, i quali avrebbero per legge l'obbligo di approvare i bilanci nella sessione autunnale dell'anno precedente a quello cui essi si riferiscono, si e no li approvino alla metà o ai tre quarti di tale anno. Potrebbe il Ministro dell'interno rispondermi che ciò non avviene per colpa del Ministero dell'interno. Ma, a parte che i Comuni e le Provincie possono essere sempre e opportunamente richiamati al regolare adempimento di un loro dovere fondamentale, vi sono due forme di intervento che possono essere attuate. In primo luogo i Prefetti hanno la facoltà di convocare i Consigli comunali e provinciali con qualsiasi oggetto, sicchè nell'ottobre o nel novembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce, qualora il Consiglio comunale o provinciale non sia stato convocato per l'approvazione del bilancio — senza ricorrere ancora a quella forma drastica di intervento che, rispetto all'autonomia degli enti locali, può assumere aspetti spiacevoli, cioè la nomina di un Commissario *ad hoc*, — i Prefetti possono provocare la riunione del Consiglio stesso, con l'oggetto suindicato.

Ove, questo mezzo risultasse infruttuoso, la seconda forma d'intervento, la nomina cioè di un Commissario *ad hoc* che formuli e approvi il bilancio si imporrebbe nei tempi più rapidi. Accade invece che i Prefetti per apprezzabile riguardo all'autonomia dei Comuni ricorrono alla nomina dei Commissari, si e no, alla fine dell'anno solare al quale il bilancio si riferisce, sicchè i Comuni durante tutto l'anno solare vanno avanti con un bilancio che non c'è, con una spesa che non può riferirsi ogni mese che a un dodicesimo della spesa del bilancio precedente e che può anche non aver nulla a che fare con quello in corso, e sopportando gli oneri di costosissime anticipazioni bancarie i quali, oltre che gravare fortemente sulle spese del Comune, portano un gran disordine nelle Amministrazioni. Ci sono, difatti, Amministrazioni che riescono ad ottenere le anticipazioni e Amministrazioni che non riescono a ottenerle, a secondo dei loro buoni rapporti con le banche. E poi va a finire che siccome si tratta di anticipazioni limitate, vengono

pagati con priorità gli stipendi — ed è bene che ciò avvenga — e le spese urgentissime o anche solo urgenti, mentre le altre vengono poste in secondo piano con tutte le ripercussioni e i disordini che derivano dai ritardi e dalle inadempienze che in tal modo si verificano. Può calcolarsi che ogni anno i Comuni e le Provincie di sola differenza di interessi tra quelli che pagherebbero alla Cassa depositi e prestiti e quelli bancari, per le sole anticipazioni necessarie per gli esercizi in corso, spendono qualche decina di miliardi; perchè tale denaro non può essere speso meglio?

**P E R N A .** Non dipende dalla data di approvazione del bilancio.

**J A N N U Z Z I .** Vengo subito a questo argomento. D'accordo, quello che ho detto non dipende soltanto dalla data di approvazione dei bilanci. Infatti, dopo la deliberazione da parte dei Consigli comunali e provinciali, i bilanci vengono sottoposti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa e poi a quella della Commissione centrale per la finanza locale; non solo, ma una volta autorizzato il mutuo a ripiano, se l'Ente non dispone di cespiti delegabili occorre un decreto interministeriale (non si capisce perchè debba essere interministeriale) di garanzia per l'assunzione del mutuo. Dopo tutta questa serie di adempimenti non soltanto formali, si ricorre alla Cassa depositi e prestiti per la concessione dei mutui col pericolo che essa non abbia sempre disponibili i fondi per far fronte alle richieste.

Data questa situazione, vi è da proporre una modifica radicale alla legge e portare l'obbligo dell'approvazione dei bilanci dallo ottobre, quanto meno, a tre o quattro mesi prima, giugno o luglio, in modo che nei mesi successivi, fino a dicembre, possa provvedersi a tutti gli altri adempimenti.

**P A L U M B O .** E gli elementi per la formazione del bilancio?

**J A N N U Z Z I .** Perchè credete che ad ottobre sia possibile avere elementi che invece non si potrebbero avere a disposizio-

ne in giugno o luglio? Se andiamo avanti con certe preoccupazioni e con certi *slogans* non faremo mai nulla e, in questo caso, non faremo di sicuro gli interessi degli enti locali.

*Comunque, non deve accadere che dal momento in cui la deliberazione sui bilanci viene presa al momento in cui gli Enti vedono giungere i quattrini del mutuo nelle loro casse debba passare un anno o più! E non deve continuare ad accadere che in questo periodo i Comuni e le Provincie siano sottoposti ad oneri di interessi bancari superiori a quelli che sarebbero corrisposti alla Cassa depositi e prestiti. Se è vero che i deficit degli Enti locali sono rilevanti, è vero pure che con un riordinamento di tutto il settore e col richiamo di essi e dello Stato all'adempimento ciascuno dei propri obblighi può non determinarsi quel peggioramento che è nostro dovere di evitare.*

**G I G L I O T T I .** Desidero rivolgere una richiesta al Ministro dell'interno. Dei problemi sollevati dal senatore Jannuzzi ci occuperemo ampiamente in Aula, anche discutendo gli ordini del giorno che abbiamo presentato, ove, malauguratamente, non dovessero essere accolti dalla Commissione. La precisa richiesta che desidero rivolgere all'onorevole Ministro è la seguente: l'Associazione nazionale dei Comuni italiani, che è presieduta dal nostro collega senatore Tupini, nelle sedute del 6 e 7 marzo 1964 ha approvato un ordine del giorno che ha trasmesso a tutti i parlamentari e, naturalmente, ai Ministri competenti; quindi, credo, anche al Ministro dell'interno oltre che a quelli finanziari. Desidero leggere tale ordine del giorno affinchè sia trascritto integralmente nel verbale e chiedo che il Ministro, sulle richieste che in esso sono espresse dia una precisa risposta. In verità mi sarei augurato che il senatore Tupini, Presidente dell'Associazione dei comuni italiani ed ex Sindaco di Roma, esprimesse personalmente le richieste; spero comunque, se avrà occasione di intervenire ai nostri lavori prima della chiusura della discussione, che vorrà ribadire le istanze che ora rivolgo.

L'ordine del giorno che leggo onde ottenere una precisa risposta da parte dell'onorevole Ministro è il seguente:

« Il Consiglio nazionale dell'A.N.C.I., riunitosi in Roma nei giorni 6 e 7 marzo 1964, approva le dichiarazioni del Presidente senatore Tupini e le relazioni svolte sul tema: "Finanze comunali, congiuntura e programmazione";

sottolinea la permanente validità delle conclusioni del Congresso di Venezia anche e particolarmente nella attuale fase congiunturale dell'economia del Paese;

richiama l'attenzione del parlamento e del Governo sulla grave situazione dei bilanci comunali che è conseguenza della mancata attuazione di una organica riforma della finanza locale. I Comuni hanno dovuto fronteggiare l'enorme impegno per le spese di ricostruzione e successivamente per le nuove esigenze connesse al rapido e non equilibrato sviluppo economico ed i formidabili problemi che ne sono derivati nelle città e nelle campagne; problemi che hanno richiesto e che richiedono una espansione selettiva della spesa pubblica, in particolare di quella degli Enti locali.

Di fronte a tali esigenze, le leggi dello Stato si sono pressochè esclusivamente limitate ad autorizzare le Amministrazioni comunali a contrarre debiti, mentre i lunghi tempi tecnici e burocratici relativi hanno aumentato il costo finanziario di tali operazioni;

respinge, pertanto, ogni superficiale giudizio sui *deficit* dei bilanci comunali » (questa parte dell'ordine del giorno si riferisce ad una dichiarazione fatta dal Sottosegretario per l'interno alla Camera dei deputati, mi sembra in risposta ad una interrogazione);

« individua nella responsabile, effettiva partecipazione dei Comuni alla elaborazione di un ordinato programma di sviluppo il metodo più idoneo per affrontare la presente congiuntura in una corretta prospettiva delle finalità da conseguire, globalmente e nei diversi settori;

impegna il Comitato esecutivo a:

1) sollecitare l'adozione delle misure legislative di carattere istituzionale e di

natura finanziaria, indicate nelle relazioni approvate dal Consiglio ».

A questo proposito ricordo che è stata recentemente approvata una legge che riguarda soltanto l'anno 1962. Per il 1963 e il 1964, nonostante gli impegni precisi assunti dal senatore Martinelli quando era Ministro delle finanze sia in sede di discussione del bilancio, sia in sede di risposta ad una mia interrogazione, l'attuale Ministro competente ha detto — in risposta ad altra mia interrogazione — che non vi sono fondi e che quindi per il momento nulla si può ottenere per tale periodo.

« 2) a svolgere efficace azione per instaurare un permanente dialogo con gli organi politici responsabili, in particolare con quelli preposti alla programmazione, affinché i Comuni possano assolvere la loro funzione di protagonisti dello sviluppo economico;

3) ad esaminare le proposte emerse nel corso dei lavori del Consiglio al fine di coordinare l'azione dei Comuni e ad assumere in conseguenza le opportune iniziative per il conseguimento delle istanze avanzate.

Misure immediate per una politica anticongiunturale di avvio alla programmazione:

1) compensazione delle perdite derivanti dall'abolizione del dazio sul vino, che nella attesa di provvedimenti più organici deve riguardare gli anni trascorsi e il 1964 e deve in pari tempo prevedere un naturale incremento del gettito;

2) compartecipazione alla imposta erariale sui carburanti al fine di poter far fronte ai crescenti oneri dei Comuni per la costruzione e la manutenzione delle strade in conseguenza dello sviluppo della motorizzazione;

3) contributi dello Stato a integrazione del fondo per il pareggio dei bilanci per la parte ordinaria al fine di evitare che ulteriori mutui a pareggio vadano ad aggiungersi alla già pesante situazione debitoria. Ciò in particolare per i Comuni del Mezzogiorno e delle zone depresse prive di capacità contributiva;

4) adozione di un piano pluriennale di risanamento delle finanze comunali median-

te consolidamento di tutti i mutui contratti dagli Enti locali con ammortamento a lunghissimo termine e a basso tasso di interesse e con l'assunzione da parte dello Stato di una parte degli oneri relativi;

5) soluzione del problema del credito per le spese di investimento mediante restituzione integrale della Cassa depositi e prestiti ai suoi compiti istituzionali ».

Chiedo dunque che l'onorevole Ministro dell'interno dia una precisa ed esauriente risposta sull'ordine del giorno ora letto, che è stato votato all'unanimità dall'Associazione dei comuni italiani presieduta dal collega senatore Tupini.

Per ricordare poi la tragica situazione di alcuni Comuni — argomento sul quale ha parlato il senatore Jannuzzi — indicherò alcuni dati relativi al comune di Roma, di cui sono consigliere.

Disavanzi del bilancio economico:

1961 (amministrazione Ciocchetti): lire 26 miliardi e 80 milioni, disavanzo che fu poi portato dalla Commissione interministeriale in sede di approvazione del bilancio a 31 miliardi e 875 milioni;

1962 (gestione del Commissario prefettizio): 45 miliardi e 404 milioni;

1963 (sindaco Della Porta): da 45 miliardi saliamo ad un disavanzo di 59 miliardi e 471 milioni, ridotto dalla Commissione interministeriale a 58 miliardi e 278 milioni;

1964 (sindaco Petrucci): in questi giorni il Consiglio comunale discuterà il bilancio preventivo. Allo stato il disavanzo è di 85 miliardi e 737 milioni, ma nel corso dell'anno con molta probabilità arriverà a circa 100 miliardi.

Interessi e quote di ammortamento, che vengono pagate dal comune di Roma anno per anno:

1962: 23 miliardi e 860 milioni, dei quali 5 miliardi e 9 milioni in conto capitale;

1963: 25 miliardi e 937 milioni, dei quali 5 miliardi e 912 milioni in conto capitale;

1964: 30 miliardi e 756 milioni dei quali 6 miliardi e 815 milioni in conto capitale.

Tenendo conto che nel corso del 1964 il Comune dovrà assumere mutui per lire 85 miliardi e 737 milioni a pareggio del disavanzo economico, e per lire 37 miliardi e 500 milioni per opere pubbliche, cioè per lire 123 miliardi e 237 milioni complessive (e forse per somma maggiore, giacchè, come ho detto, il disavanzo del 1964 di 85 miliardi e 737 milioni probabilmente arriverà a 100 miliardi), nel 1965 saranno da iscrivere nella parte passiva del bilancio, per interessi e quote di ammortamento, circa 38 miliardi.

Situazione debitoria complessiva:

31 dicembre 1962: lire 358 miliardi;

31 dicembre 1963: 436 miliardi;

31 dicembre 1964: sommando i 123 miliardi e 237 milioni, di cui ho parlato precedentemente, e l'ulteriore aumento del *deficit* che si avrà nel corso del 1964, la situazione debitoria si aggirerà sui 560-570 miliardi.

Indico, poi, le entrate tributarie ordinarie:

1962: 51 miliardi e 872 milioni deliberate e 53 miliardi 970 milioni ammesse dalla Commissione interministeriale;

1963: dai 51 miliardi e 872 milioni dell'anno precedente, passiamo a 54 miliardi e 397 milioni;

1964: si registra un lieve aumento rispetto all'anno precedente, perchè si passa da 54 miliardi e 397 milioni a 54 miliardi e 806 milioni.

Faccio notare che nelle cifre come sopra indicate, è compreso, quale entrata tributaria, anche l'introito per la tassa di raccolta e di trasporto rifiuti urbani, che assomma ad un miliardo e 350 milioni, pagata a parziale corrispettivo del relativo servizio.

Questa è la situazione economico-finanziaria del comune di Roma. Non credo che la situazione degli altri maggiori Comuni italiani sia più brillante, benchè senza dubbio Roma in tale settore si trovi per così dire all'avanguardia. Le cifre indicate dimostrano che le richieste formulate nell'ordine del giorno votato dall'Associazione dei comuni, e che sono anche contenute in un altro ordine del giorno presentato dal mio Gruppo

in occasione della discussione dei bilanci finanziari, sono più che fondate. Esse dimostrano anche che la questione degli enti locali, rimandata di anno in anno senza essere mai realisticamente affrontata, non è più oltre dilazionabile e deve essere al più presto risolta.

P A L U M B O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, relativo all'esercizio 1963-64, ebbi a rilevare la opportunità che le previsioni finanziarie venissero accompagnate da una relazione esplicativa, la quale, più e meglio della scheletrica « nota preliminare », potesse dare ragione, dicastero per dicastero, delle linee generali di azione governativa nei vari settori della pubblica Amministrazione, con speciale riguardo a quanto di nuovo e di più efficiente si fosse attuato nei medesimi.

Pur essendosi avuto, da parte di qualche rappresentante del Governo, affidamenti nel senso auspicato — e ciò anche in sede di discussione della legge di riforma delle disposizioni della contabilità di Stato concernenti il bilancio — le cose sono rimaste perfettamente come prima: si è avuta, sì, una esposizione generale concernente il bilancio, con riferimento specifico alla situazione economica e finanziaria ed alla incidenza della spesa pubblica complessiva sulla vita economica nazionale; ma è mancata e manca ancora la illustrazione preliminare della prevista attività amministrativa per ciascun Ministero: epperò la valutazione dell'azione di Governo, tradizionalmente legata alla discussione sul bilancio, deve ancora farsi sulla base delle cifre di spesa per i vari e singoli servizi, restando affidata alla intuizione — che può anche non essere una felice intuizione! — di chi indaga sulle cifre medesime di scorgere dietro ad esse la concreta direttiva dell'Amministrazione, ed il suo adeguarsi, od il suo non adeguarsi, ai pubblici bisogni.

Per quanto specialmente riguarda la previsione di spesa del Ministero dell'interno, per il periodo giugno-dicembre 1964, essa ricomincia, nella sua impostazione generale, quel-

la dell'esercizio che andrà a chiudersi col prossimo 30 giugno: la differenza in aumento, riferita all'intero periodo 1964-65, e calcolata, per la parte effettiva, in 67 miliardi circa, può desumersi dal disegno di legge n. 378 concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1° luglio 1964-30 giugno 1965, presentato e distribuito prima che divenisse operativa la legge Curti di riforma della cadenza periodica del bilancio dello Stato. Si tratta di una differenza che, attribuita per oltre la metà alla spesa prevista per il periodo di transizione giugno-dicembre 1964, non attesta e non può attestare un maggior impegno dell'azione governativa nei settori affidati al dicastero degli interni; essa differenza, infatti, resta quasi per intero assorbita dalla lievitazione avutasi nelle retribuzioni per il personale e dall'aumento generale dei prezzi. Insomma, nella ripartizione della disponibilità finanziaria nessuna maggiore larghezza di assegnazione si è avuta per i servizi dell'interno, e ciò pur essendosi più volte rilevata, in sede parlamentare, l'urgente necessità di migliorare e potenziare tali servizi, in tutte le loro specificazioni, per venire incontro ai bisogni del Paese.

E così, l'esame della previsione di spesa del Ministero dell'interno in questo bilancio di transizione, si può dire che lascia ferme le critiche già in precedenza mosse alla azione governativa nel settore in esame: e che riguardano carenze nelle strutture burocratiche nel loro complesso; insufficienze nei servizi di sicurezza pubblica, in quelli dell'assistenza, in quelli integrativi e di controllo sugli enti locali.

Nella discussione in Assemblea i colleghi del mio Gruppo, ed io stesso, avremo cura di specificare le accennate posizioni critiche. In questa sede mi limiterò ad alcuni accenni.

Il Paese attende ancora i provvedimenti di riforma della pubblica Amministrazione. La cosa è affidata ad un Ministro *ad hoc*: ma sembra sia questa la sede per accennarvi. La riforma è urgente. E non si tratta soltanto di rivedere la carriera, come stato giuridico e come trattamento economico, del personale dello Stato: si tratta piuttosto



sto di riformare *ab imis* le strutture organizzative della burocrazia, di snellire i procedimenti, di rendere efficienti i controlli, di ridurre i costi dei servizi pubblici, di decentrare i poteri deliberativi, di avvicinare l'amministrazione agli amministrati. Nulla, o ben poco, è stato fatto. Ed è deplorabile che si debbano sempre ripetere le stesse lamentele, ed ancora di più che il poco che si fa, nel campo della burocrazia, lo si faccia senza un disegno organico, e spesso sotto la pressione di minacce sindacali.

La sicurezza pubblica e la polizia del costume lasciano molto a desiderare: sono state presentate in Parlamento interpellanze, che attendono di essere discusse, sullo stato della pubblica sicurezza nel nostro Paese: in vista di reati contro la proprietà che sempre più numerosi e più vistosi e più arditamente si segnalano da ogni parte (basti pensare alle recenti rapine consumate a Milano, in pieno centro della città, ed in pieno giorno) è più che lecito il dubbio che i nostri servizi di polizia non abbiano quella efficienza che ben sarebbe richiesta. Le carenze riguardano non la qualità degli uomini, che anzi si deve dar atto dell'abnegazione e dello spirito di sacrificio e dell'intelligenza con cui gli addetti alla polizia di sicurezza assolvono al loro compito; la carenza è nei mezzi tecnici. Si che par doveroso rivolgere all'onorevole Ministro dell'interno un pressante invito a provvedere, in via di urgenza, ai rimedi necessari, sì che l'opera della polizia di sicurezza, sia nella fase della repressione, che in quella, assai più importante, e che le è specificamente propria, di prevenzione, si appalesi, come può, data l'eccellente qualità degli uomini, più efficiente sotto ogni riguardo.

È appena il caso che mi soffermi sulle carenze rilevate nella polizia del costume: la 1ª e la 2ª Commissione permanente del Senato riunite sono investite dell'esame del disegno di legge governativo portante modifiche e integrazioni alla legge Merlin: l'iter della riforma si prevede lungo e faticoso. Ed intanto non si può non sollecitare dall'Amministrazione degli interni un intervento più fattivo e concreto, pur nell'ambito delle disposizioni vigenti, affinché sia fronteggiata

la piaga sempre più purulenta della prostituzione randagia, e dell'adescamento nei luoghi pubblici, con gli effetti che ne conseguono, e che sono quotidianamente segnalati, nella delinquenza comune e nella sanità pubblica.

Nel settore della pubblica assistenza e beneficenza, sul quale si afferma il compito delicatissimo della vigilanza e dell'integrazione, affidato appunto al Ministero dell'interno, le deficienze a lamentarsi sono molte e gravi. Si sa di enti ospedalieri che non ricevono, o ricevono con estremo, intollerabile ritardo, le rette dovute dai Comuni e dagli stessi Enti mutualistici: il che si riverbera poi sulla correttezza dei servizi ospedalieri, producendo situazioni di evidente disagio.

Ho presentato un ordine del giorno per invitare il Governo a volgere la sua particolare attenzione ai bisogni particolari dei mutilati ed invalidi civili, tali per nascita o per causa non di guerra o di lavoro o di servizio. Insisto nell'invito, e spero che il Governo, in persona dell'onorevole Ministro dell'interno, vorrà accoglierlo, dando affidamento di operare concretamente e presto.

Quanto agli enti locali, l'ordine del giorno presentato dal mio collega senatore Artom, indica le necessità più urgenti. Sono, vorrei quasi dire, le necessità di sempre: leggi difettose, bilanci deficitari, finanza inadeguata, organizzazione carente. Ma bisogna pure affrontare tali problemi, ed avviarli una buona volta a soluzione.

La valutazione critica dell'azione governativa, nel settore degli interni, potrebbe proseguire. L'onorevole Ministro potrà obiettare che molto dipende dalla misura dei mezzi finanziari che sono messi a disposizione del suo Dicastero. E questo può anche essere vero. Ma si potrà dire in risposta che alcuni dei servizi affidati all'Amministrazione degli interni sono servizi essenziali alla vita dello Stato, servizi, per dirla adattando al caso il celebre anacolutto del Machiavelli, « che lo Stato è nato per essi ». Mi riferisco alla sicurezza pubblica, soprattutto. Se i mezzi sono insufficienti, ebbene, che si destini ad essi maggior copia di disponibilità finanziaria. Siamo in tempi in cui si fa gran par-

lare di priorità e di scelte. Io dico che al primo posto, con i servizi della difesa, stanno quelli dell'ordine e della sicurezza all'interno. Il resto vien dopo: programmazione e regioni, nazionalizzazioni, e quanto altro è nel bagaglio dell'attuale politica, viene dopo. Perocchè senza ordine e senza sicurezza, anche queste cose — dato e non concesso che veramente esse siano necessarie od utili alle fortune del Paese — diverrebbero inattuabili.

A I M O N I. Onorevole Presidente, diceva l'altro giorno il Ministro del tesoro, onorevole Colombo, che dobbiamo richiamare la nostra attenzione alla globalità delle spese dei Comuni. Noi abbiamo presentato l'ordine del giorno che è stato distribuito, perchè riteniamo che, se è giusto preoccuparsi delle spese, è pur necessario prendere in considerazione il problema delle entrate, anzi delle minori entrate che i Comuni e le Province registrano in questo periodo. Anche le entrate, infatti, possono evidentemente servire a sanare la grave situazione in cui si trovano i bilanci finanziari degli Enti locali.

Prima della nazionalizzazione dell'energia elettrica, la legge stabiliva che la imposta I.C.A.P. fosse applicata alle aziende elettriche sulla base dei redditi dei loro bilanci. Dopo la nazionalizzazione non si poteva applicare nello stesso modo tale imposta. Per questo nella stessa legge per detta nazionalizzazione, se non vado errato, si dava delega al Governo di adottare gli opportuni provvedimenti al fine di tassare tali aziende non più sulla base dei redditi del bilancio, cioè in maniera privatistica, ma applicando una quota per ogni chilovattore. La citata delega venne a scadere nel periodo delle elezioni, sicchè all'inizio dell'attuale legislatura il Governo presentò un provvedimento legislativo per la proroga della delega, disegno di legge che giace ora alla Camera dei deputati. Nel frattempo, però, i bilanci dei Comuni e delle Province subiscono minori entrate che globalmente credo ammontino ad una somma di diverse migliaia di milioni.

Chiediamo pertanto all'onorevole Ministro dell'interno che adotti con sollecitudine un provvedimento atto ad integrare i bilanci

comunalmente e provincialmente colpiti dalle citate minori entrate.

Presento, insieme ai senatori Petrone, Fabiani, Orlandi, Gianquinto, Gigliotti, Caruso e De Luca Luca, il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerato che nei bilanci di molti comuni e provincie è venuta a determinarsi una minore entrata per il mancato provento relativo all'I.C.A.P. per la parte che riguarda le ex aziende elettriche e ciò a seguito della relativa nazionalizzazione;

ritenuto che tale minore entrata viene ad aggravare ulteriormente il *deficit* di bilancio;

chiede che il Ministero dell'interno prenda adeguati ed opportuni provvedimenti per l'integrazione dei bilanci comunali e provinciali colpiti dalle citate minori entrate.

M A R T I N E L L I. Come Ministro concertante, durante la mia permanenza nel Governo presieduto dall'onorevole Leone, del disegno di legge che il senatore Aimoni ha testè ricordato, mi permetto di esprimere una breve considerazione circa quella che è la competenza del Ministro dell'interno a regolare la materia.

Quando fu approvata la legge per la nazionalizzazione dell'industria elettrica, tra le norme adottate vi fu quella dell'istituzione di un'imposta unica sull'energia elettrica, in sostituzione dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile, dell'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni, e dell'imposta sulle società. Si uscì, così, dal sistema di accertamento dei redditi di bilancio (che vigeva per la gran parte delle aziende produttrici di energia elettrica), dovendosi valutare i redditi di un ente che non avrebbe più agito con finalità privatistiche. Si affidò pertanto al Governo, con delega legislativa, il potere di definire l'aliquota dell'imposta sopra ricordata. La delega, come ha ricordato il senatore Aimoni, giunse a scadenza senza che il Governo se ne avvallesse, di guisa che si determinò una *vacatio*. Non avendo ritenuto il Parlamento di intervenire

con una sua proposta, il Governo Leone si fece promotore di un nuovo disegno di legge, in forza del quale, entro quattro mesi dall'approvazione dello stesso, si sarebbe regolata la materia.

Certo che nel frattempo si sono accumulati a favore dello Stato e degli Enti locali dei crediti per tale imposta. Infatti l'Enel, da quando ha iniziato a funzionare, non ha corrisposto nulla in materia di imposta sul reddito, e senza sua colpa, è evidente. In tal modo, però, quella presunzione di accertamento — che secondo taluni si aggira va attorno a una settantina di miliardi, e secondo altri doveva calcolarsi sugli ottanta miliardi, tenuto conto dell'aumento della produzione — è rimasta solo presunzione e non ha dato luogo — nè lo può nell'attuale situazione — ad azione di accertamento.

Nelle entrate future dello Stato vi è dunque la possibilità di un aumento degli accertamenti per l'imposta unica ricordata, che include anche la quota sostitutiva dell'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni di pertinenza anche per la parte che un tempo era dell'I.C.A.P. degli enti locali: a mio giudizio, essa non sarà inferiore ad una decina di miliardi di lire all'anno. Tale cifra, appunto, dovrebbe andare a beneficio dei bilanci degli enti locali.

Per concludere, io affermo che non è il Ministero dell'interno che possa rendersi attivo a tal proposito, chè anzi il Governo si è fatto promotore di un provvedimento che, se ben ricordo, si trova ancora all'esame della Camera dei deputati. Si tratta invece di spronare il Parlamento, cioè noi stessi, a operare con una certa sollecitudine.

Tutt'al più l'ordine del giorno può dire che quando il Governo riavrà questa delega il riparto avvenga secondo determinati criteri.

Aggiungo poi che la difficoltà di decidere è stata quella che ha impedito al Governo di provvedere a tempo: vi era una richiesta da parte dell'amministrazione finanziaria attorno — se non erro — ad una lira e cinquanta per ogni Kwh. prodotto e vi era una offerta da parte dell'Enel che — se non ri-

cordo male — raggiungeva appena la metà di quella cifra.

**PRESIDENTE.** Do la parola al Ministro dell'interno il quale, durante il suo intervento, manifesterà il suo parere sugli ordini del giorno presentati sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, dei quali do lettura:

Il Senato,

considerato che la crisi di funzionamento e di finanziamento che travaglia le amministrazioni comunali e provinciali trova una delle sue cause preminenti nella legislazione comunale e provinciale vigente ormai in parte superata ed in parte inadeguata quando non carente;

che risultano oggi affidate ai Comuni ed alle Province funzioni proprie dello Stato, mentre funzioni che dovrebbero essere caratteristiche degli Enti locali non rientrano attualmente nella loro competenza;

che molte norme che regolano la attività dei Consigli comunali e provinciali non risultano tenere conto delle diverse esigenze di funzionamento, dimostrandosi secondo le diverse dimensioni dei singoli Enti comunque inadeguate al fine di una democratica ed efficiente amministrazione;

che gli svariati controlli a cui sono subordinate le deliberazioni dei singoli Enti si rivelano complessi e pesanti così da paralizzare l'iniziativa degli Enti stessi pure rendendo nello stesso tempo inefficace la vigilanza delle autorità tutorie;

che le riforme imposte dalle esigenze di cui sopra costituiscono anche premessa per la sistemazione del problema finanziario degli Enti locali, che non ammette ulteriori dilazioni;

che in molte parti d'Italia si sono realizzate situazioni nuove per la formazione di agglomerati urbani comprendenti più comuni che, pur conservando la propria non rinunciabile autonomia istituzionale, hanno indissolubile comunanza di interessi e di problemi, per cui si impone la introduzione di opportuni istituti e di idonee discipline particolari capaci di risolvere i nuovi problemi;

che inoltre il funzionamento degli Enti locali deve essere affiancato da una valida tutela giurisdizionale che garantisca i cittadini da ogni lesione di diritti o di legittimi interessi;

invita il Governo ad affrontare i problemi sopraindicati predisponendo una nuova aggiornata legge comunale e provinciale, un nuovo ordinamento delle finanze degli Enti locali e provvedimenti per la riforma della giustizia amministrativa, ove del caso, con la collaborazione di una apposita commissione parlamentare.

ARTOM, PALUMBO

Il Senato,

considerato che nei bilanci di molti comuni e provincie è venuta a determinarsi una minore entrata per il mancato provento relativo all'I.C.A.P. per la parte che riguarda le ex aziende elettriche e ciò a seguito della relativa nazionalizzazione;

ritenuto che tale minore entrata viene ad aggravare ulteriormente il *deficit* di bilancio;

chiede che il Ministero dell'interno prenda adeguati ed opportuni provvedimenti per l'integrazione dei bilanci comunali e provinciali colpiti dalle citate minori entrate.

AIMONI, PETRONE, FABIANI,  
ORLANDI, GIANQUINTO, GI-  
GLIOTTI, CARUSO, LUCA  
DE LUCA

Il Senato,

tenuto presente lo stato di estremo bisogno nel quale versano molte migliaia di mutilati ed invalidi civili, tali per nascita o per causa non di guerra o di lavoro;

considerata l'urgenza di rendere effettivo, per tutti gli invalidi e minorati, dei quali è possibile l'inserimento e in convenienti attività di lavoro, il diritto all'educazione ed all'avviamento professionale, e per tutti i cittadini inabili, sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, il diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale, come riconosciuto dalla Costituzione della Repubblica;

considerato che le disposizioni delle leggi vigenti, contenenti provvidenze a favore dei mutilati ed invalidi civili, hanno dato frutto limitato, lasciando sostanzialmente insoluto il problema della loro rieducazione ed assistenza;

fermo l'impegno di accelerare al massimo il procedimento di formazione di norme legislative sostitutive od integrative di quelle vigenti;

invita il Governo:

1) a potenziare, anche con i necessari interventi finanziari, l'opera degli esistenti istituti per minorati ed inabili, sì da rendere possibile l'educazione e l'avviamento professionale per un maggior numero di mutilati ed invalidi civili;

2) ad assicurare, per il tramite degli istituti ed enti di assistenza, opportunamente agevolati con contributi a destinazione specifica, che i mutilati ed invalidi civili possano fruire dell'assistenza ospedaliera, specialistica e protetica, e, se sprovvisti di mezzi per vivere, di periodici assegni alimentari.

PALUMBO, VERONESI

TAVIANI, *Ministro dell'interno*. Per quanto si riferisce agli ordini del giorno presentati, desidero dire in primo luogo che accetto l'ordine del giorno presentato dal senatore Artom. Si tratta in definitiva di un invito al Governo ad affrontare quel particolare problema, del quale ripareremo poi più ampiamente entrando nel merito della questione.

Non potrei accettare come vincolante l'ordine del giorno presentato dal senatore Palumbo, in quanto l'auspicato potenziamento richiede un contributo di spesa per il quale non è il Ministro dell'interno che può prendere in questa sede un impegno.

Tuttavia, poichè l'ordine del giorno è formulato come invito al Governo, ritengo di poterlo, in tal forma, accettare.

Accetto così pure il terzo ordine del giorno presentato dai senatori Aimoni ed altri. Ringrazio il senatore Martinelli per la precisazione molto leale che ha testè fatto ed è chiaro che in questo problema il Mini-

stro dell'interno è solidale con tutti i parlamentari, i quali fanno azione per ottenere questa compensazione.

Non c'è dubbio, quindi, che il problema della soluzione è sul piano della copertura finanziaria di quella quota che dovrà andare ai Comuni.

Vorrei ricordare poi che vi sono anche dei crediti da parte dell'E.N.E.L. di svariati miliardi.

Per quanto si riferisce agli argomenti che sono stati qui trattati, devo rilevare anzi tutto che sono stati trattati tre ordini di argomenti, tre temi cioè fondamentali: uno in riferimento all'ordinamento regionale e ad alcuni aspetti, di cui questo ordinamento dovrà tener conto, degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, l'altro è l'argomento della finanza locale, di cui hanno parlato i senatori Jannuzzi, Gigliotti e Palumbo, il terzo, infine, è il problema della sicurezza pubblica, anche in riferimento al costume, di cui ha trattato il senatore Palumbo.

Per quanto si riferisce al primo argomento, devo dire al senatore Jannuzzi che concordo con lui nel ritenere che un adeguato ordinamento regionale non possa prescindere da una serie di leggi quadro, nel cui ambito l'autonomia della regione si potrà svolgere.

Appunto per quanto riguarda il Ministero dell'interno, devo poi dire che vi è già una legge quadro sulle circoscrizioni comunali che si trova ormai all'esame dell'Assemblea della Camera dei deputati. Vi è poi un'altra legge quadro, di competenza del Ministero dell'interno, che è in elaborazione e che riguarda l'assistenza, cioè tutta quella parte dell'assistenza che dovrà essere devoluta alla competenza delle Regioni.

Abbiamo, quindi, presente questo problema e cerchiamo di attuarlo e di realizzarlo: la ragione per cui eventuali leggi di riforma per la assistenza non si sono ancora avute è da ricercarsi nel fatto appunto che potranno aversi solo dopo l'emanazione della legge quadro che preciserà le attribuzioni delle Regioni in materia di assistenza.

Per quanto concerne la finanza locale, che è stato l'argomento più lungamente discusso e trattato, devo dire che il senatore Mar-

tinelli, sia pure in un settore specifico, ha posto il problema nei suoi termini esatti: il problema è del Ministero dell'interno e del Ministero delle finanze, cioè da una parte si tratta di procedura, di organizzazione e dall'altra si tratta di un problema finanziario; direi anzi che in questo momento si tratta di un problema prevalentemente finanziario.

Non voglio dire con questo che non se ne possa parlare, anche per la mia esperienza precedente come Ministro delle finanze. Tra l'altro, appunto come Ministro delle finanze, ho discusso proprio qui al Senato un piccolo provvedimento che ha portato alcune riforme alla finanza locale.

Sono convinto che la finanza locale costituisca uno dei problemi più importanti e difficili dell'attuale momento: direi anzi che è molto più importante — e il Ministro del tesoro me lo perdonerà — del problema del bilancio dello Stato, delle uscite e delle entrate dello Stato.

Per quanto si riferisce, invece, alla finanza locale, abbiamo sentito in questa sede alcune cifre e ne potremmo dare anche delle altre: il Sottosegretario di Stato Amadei, che ha la delega in questo settore e che collabora con me in modo attivo, intelligente e prezioso, ha detto che il peggio non viene mai. Ed in effetti, ora si potrebbe portare ad esempio qualche comune che si trova ancora più a sud di quelli indicati dal senatore Gigliotti per dimostrare che vi è qualche situazione ancora più delicata.

Ora, però, bisognerebbe essere coerenti nell'impostazione: la sua impostazione, pur così pessimistica, è purtroppo reale, ma bisogna poi anche vedere perchè prendersela tanto con il Ministero dell'interno e tanto con le Giunte provinciali amministrative, quando queste con la loro azione di controllo non fanno altro che cercare di frenare in qualche modo un processo che, indubbiamente, arriverebbe ad un limite di grave pericolo.

Ora, non c'è dubbio che ci vogliono anche dei provvedimenti: io, pertanto, mettendomi dalla sua parte, comprendo che si protesti contro la Giunta provinciale amministrativa che depenna le 500.000 lire o un

milione della spesa di un gemellaggio con un altro comune o altro, posso comprendere — ripeto — tutto questo, ma si tratterà indubbiamente di discuterne. Io comprendo quindi la sua posizione: con ciò non voglio dire che l'accetto, ma che la dovremo discutere. E nello stesso tempo mi rendo conto della necessità di una coerenza: uno oggi può fare evidentemente il discorso che ha fatto il senatore Gigliotti per quanto riguarda la finanza locale e contemporaneamente dire perchè la Giunta provinciale della tale provincia ha cassato questa o quell'altra spesa, ad esempio di un milione: ciò rientra in una posizione coerente, ma non vi rientrano quelle critiche che si fanno quando il freno agisce sulle spese per il personale, sull'aumento del personale e sull'aumento degli organici, senza che vi siano fondi adeguati. Non vi è dubbio che se un Comune, per esempio, che ha ancora un bilancio attivo — e vi sono ancora dei comuni che hanno delle possibilità — utilizzando bene le sue proprietà di boschi o altro, come si verifica nel Trentino o in Val d'Aosta, vuol fare determinate provvidenze e non viene violato l'articolo 228 (il quale articolo 228 esiste e finchè esiste le Giunte provinciali amministrative devono farlo rispettare) non vedo perchè la Giunta dovrebbe dire: « Ma c'è la congiuntura, ci troviamo in difficoltà »: in questo caso non lo può dire perchè i mezzi ci sono!

Ma quando non valgono queste due condizioni, mi pare che dovrebbe esserci una opera di concordia, come c'è nell'opinione pubblica una reazione nettamente favorevole a quest'opera: bisogna tener conto, infatti, anche dell'opinione pubblica, la quale dà ragione ad un'impostazione di questo genere. Non si tratta qui di voler frenare o mancare di rispetto all'autonomia comunale, alla quale io credo che il Ministro dell'interno abbia dato molte prove di credere e ve ne darà altre ulteriori per quello che riguarda anche l'ordinamento regionale, nella sua convinzione profonda di regionalista. Ed io — tengo a precisare — non sono regionalista da ora, ma lo sono da tempo!

Comunque, non vedo che cosa ci sia che violi l'autonomia comunale, quando si trat-

ta di rispettare questi due principi fondamentali.

Abbiamo testè sentito parlare dei vari passaggi del transito che deve fare un bilancio per poter arrivare ad avere un tuo: e quando poi la Commissione centrale — perchè è qui dove veramente si arriva a vedere la validità della mia affermazione che oggi il problema è essenzialmente finanziario — finalmente — approva e si arriva al punto che si devono avere i quattrini, i quattrini non ci sono, c'è difficoltà ad averli, il comune ritarda ad averli e ne ha una metà o un terzo.

Ora, in una situazione di questo genere, evidentemente, mi domando come non si può non tenere conto di due fatti: uno è che se i soldi ci sono non vi è nulla da dire, l'altro è il rispetto dell'articolo 228. Questo articolo c'è e non vedo come si possa non rispettarlo: si tratterà soltanto di metterlo in forma differente, ma non potrà non rimanere. Perchè? Perchè il giorno in cui non vi fosse un parametro a cui fare riferimento per quanto riguarda gli impiegati locali, salterà tutto il sistema delle retribuzioni del personale nel nostro Paese. In Francia in proposito vi è addirittura una disposizione molto drastica, per cui non è possibile a nessun impiegato di ente statale, parastatale, comunale o provinciale avere stipendi superiori a quelli degli impiegati statali.

In Italia sarà senz'altro difficile arrivare a tanto, perchè è inutile chiudere la stalla quando i buoi sono scapatti, ma almeno cerchiamo di fare in modo che non succeda quello che avviene, ad esempio, nella Regione siciliana, nella quale vi è una rincorsa tra il personale comunale e quello regionale, che porta poi alla situazione veramente triste che — come abbiamo visto in alcuni comuni siciliani — per alcuni mesi non sono stati pagati gli impiegati. Per tale motivo abbiamo avuto degli scioperi, che in effetti non erano scioperi, in quanto se un dipendente non è pagato non si può più parlare di sciopero se lo stesso non va a lavorare. Come parimenti non si può parlare di ritenute per lo sciopero, quando il dipendente non è pagato: lo sciopero è un diritto del lavoratore, è un sacrificio che il lavoratore

si impone per far valere i suoi diritti, ma in quel caso il principio non vale perchè in realtà lo sciopero non c'è.

E logico, pertanto, che l'opposizione attacchi il Governo, affermando che a questo punto ci siamo arrivati per colpa del Governo e non per colpa dei Comuni: è chiaro, è logico che l'opposizione dica così, che non possa che dire così, ma non che attacchi l'azione di Governo fatta per contenere nei limiti della legge e nel pieno rispetto dell'autonomia comunale questo processo.

Riconfermo, pertanto, che non contesto l'opposizione quando dice « Perchè al Comune tale viene cassata la tale cifra? »; ma la contesto quando viene ad impostare tutta una campagna di aumenti salariali in un momento in cui lo Stato li sta contenendo per il proprio personale. E tutti sanno — non voglio portare cifre, nè voglio con questo polemizzare con la categoria degli impiegati comunali che lavorano bene e che svolgono un lavoro veramente prezioso — che se portassimo delle cifre vedremo quale distacco si è realizzato tra gli stipendi degli impiegati comunali e provinciali e gli stipendi degli impiegati statali.

Ecco, quindi, il motivo di questa fermezza di contenimento, di cui mi pare che abbia dato ragione il Sottosegretario Amadei nella risposta ad una interrogazione alla Camera dei deputati. Non si può permanere in questa situazione, per cui dobbiamo pensare a provvedimenti nuovi per risanare una situazione, che altrimenti diventerebbe pericolosa.

Per quanto si riferisce in particolare ai provvedimenti da adottare, devo dire che io non credo che si possa pensare ad una grande riforma: questo forse è il punto su cui anche nel passato si sono avuti dei dissensi, che hanno portato a dei ritardi. Si è sempre pensato alla grande riforma che tutto risolve, mentre io sono del parere, piuttosto, che occorra sì, indubbiamente, nella programmazione una linea, una costante sulla quale procedere, ma che su questa linea si dovrà procedere con vari provvedimenti e non con una impostazione unica, con vari provvedimenti che non possono non tenere conto dell'ordinamento re-

gionale: e questa è la ragione del ritardo di questi ultimi mesi.

Come loro sanno il controllo dei Comuni passa, a norma della Costituzione, alla Regione, alla Commissione regionale di controllo e sarà lì prima di tutto il punto dove si dovrà vedere come garantire una sicurezza di finanza, di imposizione finanziaria pur togliendo il controllo statale e lasciando invece il controllo ai vari organi regionali.

Quindi, in questo quadro bisognerà vedere alcuni provvedimenti di sostanza, cioè togliere ai Comuni e alle Province, ma soprattutto ai Comuni, taluni pesi che non rientrano nelle funzioni proprie dei Comuni. Su questo il Ministro dell'interno è nettamente d'accordo, ma il dibattito è fra il Ministro dell'interno e quelli finanziari — soprattutto quello del Tesoro — che devono trovare la copertura. Ritengo, però, che l'orientamento di togliere ai Comuni alcuni pesi, come quello, ad esempio, del mantenimento dei palazzi di giustizia, che non rientra nella tipica competenza dei Comuni, sia giustificato e debba essere sostenuto.

Questa è una prima cosa da fare. Qualcosa si è già fatto due o tre anni fa, quando sono stati tolti appunto alle Province ed ai Comuni alcuni pesi: si è trattato di poca roba — d'accordo —, ma comunque è evidente che bisogna andare avanti ancora su questa strada!

In secondo luogo, per quanto riguarda la situazione dei bilanci, io ritengo che il caso di Roma, che è stato qui citato, sia, come quello di Napoli, da affrontarsi singolarmente: vorrei però consigliare agli onorevoli rappresentanti romani di evitare di pensare alla grande legge speciale che finirà come sempre per arenarsi in Parlamento, come è avvenuto nelle legislature precedenti ed orientarsi invece su una legge speciale, ma finanziaria, che riguardi esclusivamente le finanze, per raggiungere una situazione di risanamento, perchè io ritengo — al punto in cui si trova al momento attuale il bilancio del comune di Roma — che, anche con la soluzione dei problemi di carattere generale, rimarrebbe sempre quello del bilancio: quindi, una legge spe-

ziale esclusivamente finanziaria per poter poi da un determinato nuovo punto ripartire.

Per quanto si riferisce poi alla compensazione delle entrate venute a mancare per la abolizione dell'imposta sul vino, io ritengo che la compensazione stessa con il disegno di legge recentemente approvato — come si è già cominciato a fare — debba essere data perchè vi è stato in proposito un impegno del Governo previsto anche nella legge. Per quanto riguarda, invece, la compartecipazione all'imposta sul carburante non ritengo — dico questo come mio parere personale — che con la compartecipazione all'imposta sul carburante si possa risolvere la situazione dei comuni. Per conto mio la situazione, per quanto riguarda il nuovo sistema di imposte, va vista nel senso di concentrare l'attenzione sulle imposte di consumo e sull'I.G.E. È lì dove, a mio avviso, si può pensare a qualcosa di nuovo: non certo di aumentare le imposte di consumo, ma anzi di diminuirne il peso della riscossione, vedendo cioè la possibilità di agganciarle all'I.G.E.

Questa è una via che, indubbiamente, potrebbe anche essere seguita. Vi sono altre strade che possono ugualmente essere seguite, anche se di carattere meno importante, come ad esempio la riforma dell'imposta di soggiorno, come pure non l'ulteriore aggravamento, ma la ricerca di rendere più efficiente l'imposta di famiglia, la quale fino a due anni or sono rendeva più della complementare.

Adesso, invece, la complementare l'ha scavalcata e rende di più, per cui se i comuni potessero avere quellò che rende l'imposta complementare si avrebbe anche in questo caso un passo avanti.

A me pare che queste siano le strade attraverso le quali si può ottenere qualcosa, anche perchè con la compartecipazione all'imposta sul carburante io credo che si potrebbe dare un qualche vantaggio solo ai comuni minori, che hanno larga rete di strade, ma non ai comuni maggiori.

Per completare la mia idea in proposito, aggiungo che tutto questo però comporta anche un provvedimento di carattere finanziario che tenga conto della situazione deri-

vante dai mutui che gravano sugli enti, perchè, partendo da oggi, dalla situazione in cui siamo, qualunque riforma si faccia si parte da una situazione malata e non si riesce più a risanarla.

Quindi, come per Roma, occorre partire da una situazione finanziaria, non dico sanata completamente, ma, per lo meno, meno malata di quella attuale, perchè le eventuali riforme alle quali ho accennato a titolo personale, non come orientamento di Governo, possono partire soltanto da una situazione che sia meno malata dell'attuale, in quanto altrimenti non raggiungerebbero lo scopo.

Anche per quanto si riferisce alla compensazione dell'imposta sul vino — per la quale abbiamo un continuo collegamento telefonico con il Ministero delle finanze e del tesoro per vedere di risolvere il problema relativo per i futuri esercizi — devo dire che anche realizzandola non è che con questo si risolveva il problema!

A I M O N I . E non si potrebbe elevare la quota di partecipazione sull'imposta della circolazione stradale tra i Comuni e le Province?

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Si potrebbe senza dubbio, ma ad un certo momento c'è sempre il sacrificio da parte del Tesoro: tutto il problema è di copertura. Quindi, non si tratta tanto di scegliere la strada — qualunque strada infatti può essere quella buona (in particolare io ritengo che la strada indicata da lei renda meno di altre) — quanto di risolvere un problema di copertura.

Ad un certo punto, cioè, bisogna sempre dire: bene, quanto incasserebbe di meno lo Stato?

Bisogna, in definitiva, che i programmatori si rendano conto che il problema della finanza locale è oggi, tranne quello previdenziale e quello della sicurezza sociale, molto più grave di quanto non sia il problema del bilancio dello Stato, per il quale poi non è che siamo tanto preoccupati, anzi non lo siamo affatto.



Vi è però un punto di competenza specifica del Ministero dell'interno: quello delle procedure, che ha qui ricordato il senatore Jannuzzi. Cioè i ritardi di procedura sono, indubbiamente, di competenza nostra e dobbiamo al riguardo fare qualcosa.

Abbiamo già fatto qualcosa sia con circolari, sia con telegrammi ai Prefetti per le Giunte provinciali amministrative, per quanto riguarda una maggiore rapidità ed effettivamente mi pare che in questi ultimi mesi una maggiore rapidità si sia già conseguita. Indubbiamente, però, altro ancora va fatto e se non sarà possibile farlo in via amministrativa, cioè con gli acceleramenti amministrativi, lo faremo anche con provvedimenti legislativi, che permettano procedure più snelle e rapide. Non è possibile pensare, infatti, che nel febbraio 1964 non siano ancora passati taluni bilanci — pochi per la verità — del 1963.

E io sono convinto ha ragione il senatore Jannuzzi quando ha detto di non fermarci agli *slogans* — che se noi ci fermiamo di fronte a certi punti che non possono essere valicati, non potremo risolvere questi problemi. Non so se a un certo punto non varrà la pena di anticipare l'approvazione, perchè l'estate esiste, questo è un fatto certo. Ora, a ferragosto non si riesce certo a convocare nessun Consiglio comunale, nè provinciale e, d'altra parte, non vi sono in sede gli impiegati. Questo è un fatto del quale non possiamo non tener conto, ma non dipende nè dalla nostra volontà nè dalle leggi. Ora, se non si vuole andare al di là di questo pilone del ferragosto, credo che bisognerà arrivare alla impostazione del luglio. Comunque, se con i provvedimenti amministrativi si riuscirà ad avere una maggiore snellezza, tanto meglio; ma, in caso contrario, che cosa vogliamo fare? Vogliamo cambiare il sistema di controllo? Questo sistema cambierà con l'ordinamento regionale; e noi non abbiamo motivo di non augurarci che la Commissione di controllo sia più rapida della Giunta provinciale amministrativa.

Però, se si vede che il controllo ha la necessità di quel mese o di quei due mesi di più, resta sempre da risolvere il problema. D'al-

tra parte, vorrei proprio vedere che cosa succederebbe se in un Comune o in una Amministrazione il Prefetto mandasse il Commissario per fare l'approvazione. Vogliamo arrivare a questo? Personalmente, sono del parere che l'uso del Commissario deve essere fatto in termini estremi, proprio per il rispetto dell'autonomia comunale. Comunque se il Parlamento è disposto ad avere una concezione più rigida del Ministero dell'interno, facciamo presto ad orientarci su questa strada. Quando ci fosse il timore del Commissario, sono sicuro che lo farebbero tutti. È vero che la legge prevede anche questo, ma ritengo che debba essere un limite estremo, al quale bisogna cercare di non arrivare. Il fatto è che, non funzionando più questo spauracchio, i termini vanno rallentandosi: bisogna cercare di trovare altre formule, cercando di fare in modo di avere la possibilità di ottenere rapidamente il mutuo, affinché i Comuni siano portati ad eccelerare i loro lavori, e, in tal modo, si arrivi anche all'acceleramento del lavoro di controllo.

Il fatto è che i Comuni devono veramente essere indotti ad elaborare i loro bilanci nel termine previsto. Si potrebbe adottare anche un termine un po' più ridotto, anticipando di un mese e, quindi, dal 31 ottobre al 31 settembre: si eviterebbe in tal modo un eccessivo anticipo e si darebbe sempre un mese di tempo.

Il terzo punto riguarda i servizi di Polizia e di sicurezza pubblica, ai quali si riferiva il senatore Palumbo. Vorrei, innanzitutto, dire al senatore Palumbo che lo ringrazio per il complimento che ha fatto sull'efficienza degli uomini, pur sembrandomi un po' troppo pessimista per quanto riguarda l'efficienza dei mezzi.

Ho interrogato il senatore Nencioni che è competente in questa materia. A proposito della rapina di Via Montenapoleone, vorrei dire che, a giudicare dalla stampa (il Ministero naturalmente non è sceso a polemizzare); lo *choc* è stato di tutti, ma poi vi è stata una notevole ripresa, poichè la Polizia italiana ha svolto un'azione brillantissima, che è stata riconosciuta da tutta l'Europa, anche dai francesi.

Comunque, sono state fatte delle osservazioni poco pertinenti come, ad esempio, quando ho sentito parlare di mancanza di fondi per la benzina, per quella famosa riduzione del 10 per cento. Il senatore Palumbo, molto correttamente, oggi non ha accennato a questo e si è limitato a parlare genericamente. Che cosa è avvenuto? Si dice che è aumentato il prezzo della benzina in questo modo, che il capitolo del bilancio della Polizia per quella spesa è sempre lo stesso e che quindi per forza bisogna ridurre un pochino il consumo. Ma questo ha veramente inciso? Io posso garantire che non c'entra per nulla. Semmai, se delle zone avrebbero potuto subire dei danni per la riduzione del consumo della benzina, queste sono la Sicilia per l'operazione antimafia e l'Alto Adige per le misure di prevenzione. D'altra parte, la Direzione generale della pubblica sicurezza non poteva fare nulla di diverso, perchè nel bilancio dello Stato non si possono prendere dei quattrini destinati all'acquisto del materiale e passarli al consumo della benzina. Il capitolo di bilancio parla di spesa per carburante, punto e basta. Quindi non vi è possibilità di questo genere, e su questo punto sono state sempre molto acute le proteste sia di una parte che dell'altra. Quando ero Ministro della difesa mi ricordo che il senatore Palermo, e forse il senatore Franza, parlavano di quei 6 o 7 miliardi del fondo a disposizione, quasi si trattasse di un fondo che il Ministro potesse manovrare a suo piacimento. Il fondo a disposizione non è attribuito ai capitoli di bilancio, ma è costituito da determinati fondi che, di mese in mese, o di quindici in quindici giorni, o quando è necessario, vengono attribuiti, con decreto del Ministro della difesa e del Ministro del tesoro, ai singoli capitoli di bilancio. Quindi, non vi è nessuna discrezionalità se non nella ripartizione. Se una cosa del genere la si vuol fare anche per la Pubblica sicurezza, si potrà evitare che, aumentando il prezzo della benzina, si abbia una riduzione del consumo della benzina stessa. Comunque, al momento attuale, mi pare non vi sia bisogno di una proposta del genere. Infatti, qualora si vedesse che, ef-

fettivamente, avvengono casi di modificazione dei costi, per cui si debba intervenire con distrazione di fondi da un capitolo all'altro, la proposta non potrà essere che questa: che nel bilancio della Pubblica sicurezza ci sia una cifra *tot* che, chiamandosi fondo a disposizione, pur non essendolo in realtà, possa essere attribuita all'uno o all'altro capitolo di bilancio, con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro del tesoro.

Così, anche per quanto riguarda l'utilizzazione dei mezzi, ho sentito parlare di mezzi che sarebbero inefficienti. Questo lo escludo. Può avvenire che nel momento specifico non vi siano mezzi adeguati: ciò può succedere, ma che la Pubblica sicurezza si trovi ancora nella situazione in cui si trovava nell'immediato dopoguerra, mi sembra da escludere.

Comunque, il Ministro del tesoro sarà ben contento di fare il possibile per dare ulteriori fondi, ma non credo assolutamente che la situazione sia così drammatica e tragica.

**P A L U M B O** . Comunque, può essere migliorata!

**T A V I A N I** , *Ministro dell'interno*. Comunque, escluderei che la situazione sia quella presentata dalla stampa al momento dello *choc*.

Per quanto riguarda la tutela della moralità pubblica e del buon costume, sono preoccupato anche io, essendo padre di famiglia, ma la Polizia fa tutto il possibile. Mi auguro che il Senato faccia presto ad approntare la legge presentata in materia dal Governo, poichè non vedo che cosa possa fare la Polizia, oltre a quello che fa, nell'ambito delle leggi vigenti.

Naturalmente, mi auguro che venga portata presto all'esame dell'Aula la discussione sull'altro provvedimento che riguarda il potenziamento della lotta antimafia. Mi sembra, del resto, che si trovi già all'ordine del giorno. D'altra parte, per quanto riguarda la lotta antimafia, le forze di Polizia stanno svolgendo un lavoro che tutti riconoscono egregio, dati i mezzi che hanno a

disposizione. Il Governo, del resto, ha presentato il disegno di legge: se poi quest'ultimo si ferma, non vedo proprio come si possa continuare ad andare avanti. Vorrei, quindi, raccomandare che il provvedimento venisse approvato al più presto possibile.

Per il resto, ringrazio gli onorevoli senatori per i loro interventi e anche per l'azione di conforto nei confronti dell'azione specifica del Ministero, sia nell'ambito del riordinamento delle autonomie comunali, provinciali e regionali, sia nell'ambito del potenziamento dei servizi della Forza pubblica, che deve essere sempre al servizio dello Stato democratico, e, quindi, al servizio dei cittadini.

**PRESIDENTE.** Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge n. 502, relativi allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno e della Tabella n. 7.

*(Senza discussione sono approvati gli articoli da 35 a 45 e la Tabella n. 7).*

I relatori del disegno di legge sono invitati a tener conto delle decisioni della Commissione nella stesura della relazione per l'Assemblea.

\* \* \*

**— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tab. n. 4).**

**PRESIDENTE.** Passiamo ora all'esame degli articoli del disegno di legge relativi allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e della tabella n. 4.

**RENDA.** Onorevoli colleghi, si avverte la grave difficoltà nella discussione di questo bilancio di impostarla con il fine e lo scopo di dare un apporto personale, di dire delle cose nuove; difficoltà gravissima perchè tutto quanto si possa dire è stato già ampiamente trattato.

Io mi sono riletto — tanto per rifarmi ad una mia personale esperienza che è così breve — gli interventi dello scorso anno, relativi al bilancio 1963-64. Il motivo centrale

di tutta la discussione fu lo *slogan*: « crisi della giustizia »; e si disse tutto quanto si potesse dire con facondia, con preparazione, con profondo senso di responsabilità; e quanto venne detto trovò anche accoglimento da parte del Ministro dell'epoca, onorevole Bosco, il quale, replicando ai numerosi interventi, accolse gran parte delle richieste che erano state presentate e dibattute nel corso della discussione medesima.

Ebbene, a distanza di un anno è increscioso dover constatare che nessuno di quegli impegni assunti — dico nessuno — è stato mantenuto. Il bilancio si ripresenta come un bilancio tecnico, privo di qualsiasi contenuto politico, nel quale non si avverte neanche lo sforzo di un orientamento nuovo, pur essendo generalmente e universalmente riconosciuto che il campo della giustizia è un campo nel quale tutto sia da rifare, perchè tutto vi è rimasto immobile per anni; in cui tutto debba essere riveduto, perchè si possa dare una diversa soluzione al problema dei rapporti dei cittadini con la legge, con lo Stato, al fine di ristabilire la fiducia nella legalità, nell'ordinamento giuridico del nostro Paese.

Quello che è stato fatto nell'arco di tempo che va dal settembre scorso fino ad oggi, onorevoli colleghi, è pochissimo. Io, che ho partecipato quasi assiduamente alle sedute della Commissione della giustizia, posso riferire che pochissime sono state le leggi degne di rilievo delle quali noi siamo stati chiamati ad occuparci. Molte sono state fatte nell'urgenza di determinati fenomeni: leggi per il blocco e la proroga dei fitti — esse avrebbero potuto trovare attuazione molto prima, mentre sono sorte soltanto all'ultimo momento come un inevitabile compromesso allorchè il problema aveva assunto aspetti drammatici e migliaia di cittadini premevano anche attraverso manifestazioni di piazza, perchè il problema venisse risolto — la legge antimafia, della quale ci siamo occupati; con la Commissione interni le leggi istitutive di qualche tribunale o di qualche Corte di appello; e poi potrei dire niente altro; il deserto, il vuoto più completo!

Cioè la crisi della giustizia rimane così come era l'anno scorso, così come è da

decine di anni a questa parte. Il quadro della giustizia del nostro Paese è un quadro squallido; bisognerebbe proprio dire: *provideant consules* perchè veramente Annibale è alle porte! E non c'è in questo mio atteggiamento niente di demagogico, perchè non faccio che ripetere, onorevoli colleghi, quanto è stato, molto più autorevolmente ed efficacemente di me, detto dagli stessi relatori di maggioranza in merito al passato bilancio.

30.000 detenuti nel nostro Paese! Queste sono le cifre di questo squallido deserto! Migliaia, centinaia di migliaia di denunce per furto! Il Procuratore generale della Corte Suprema di Cassazione, Enrico Poggi, pronunciando il discorso di apertura dell'anno giudiziario, l'8 gennaio 1964, forniva queste drammatiche cifre all'attenzione e all'esame del nostro Paese e dell'opinione pubblica nazionale: denunce per furti da 209.243 sono aumentate a 223.575; per truffe: 9.288; per infanticidi: 1.416; la cifra degli omicidi colposi è impressionante! Centinaia e centinaia di migliaia di ricorsi in materia di pensioni pendenti presso la Corte dei conti (anche se questo non può sembrare argomento che è strettamente collegato al nostro esame), e che stanno ad indicare che la crisi non è soltanto la crisi del funzionamento di questo o quel tribunale, questa o quella pretura, non è nel difetto degli organici, nella disorganicità del sistema delle leggi, non è nella deplorata mancanza di sistematicità per cui da taluni si arriva finanche a dire che sarebbe meglio costituire un corpo legislativo al di fuori del Parlamento, quasi che il Parlamento fosse colpevole della carenza legislativa e fosse proprio per mancanza di sensibilità del Parlamento o per l'ostinazione del Parlamento a non voler rinunciare ad una frazione del suo potere (così è stato detto) che non si è provveduto ad affidare ad esperti la stesura e la preparazione delle leggi! Si è detto finanche che da Pellegrino Rossi a Stuart Mill, a Picard si è sostenuto che bisognerebbe affidare ad un corpo di specialisti la stesura delle leggi.

Ebbene, onorevoli colleghi, non è qui il problema. Il Parlamento ha le capacità, ha

la serietà per poter formare le leggi, e quindi noi diciamo cose che non sono certamente aderenti al vero allorquando diciamo che la colpa è del Parlamento. La colpa non è neanche tutta della mancanza delle attrezzature degli uffici, della insufficienza di quadri come ho già detto, ma le cause sono più profonde: una di esse, per esempio, è nella profonda differenza che esiste tra la nuova realtà sociale, così come si è venuta configurando nel corso di questi ultimi anni, e il vecchio ordinamento delle leggi, l'antiquato loro spirito; nel fatto, cioè, che le leggi non riescono ad essere delle finestre aperte attraverso le quali — come diceva un grande giurista — deve passare la ventata dei tempi nuovi.

E l'adeguamento del vecchio sistema legislativo al nuovo ordine sociale non dipende soltanto da fattori di tempi e di mezzi, ma è soprattutto un problema di volontà politica, è un problema di mutamento di concezioni; gran parte delle forze dirigenti della nostra società restano ancorate a vecchie idee dello Stato, dell'autorità, del pubblico potere, e si ha il timore tante volte di intaccare il sistema, che si vuole mantenere e soltanto nell'ambito di esso si cercano certe modifiche, certi compromessi, certi adattamenti. E le leggi risentono di questo ordine di cose, e certo anche di questo atteggiamento.

La legge per l'antimafia è una legge che si è fatta strada con grande difficoltà: si aveva il timore di pronunciare l'espressione « repressione della mafia ».

Queste cose che io sto dicendo sono state avvertite anche da alte personalità politiche del nostro Paese. Il ministro Bosco, polemizzando al termine della discussione del bilancio scorso, diceva che « non si poteva fare la riforma dei codici prima che si raggiungesse la certezza di un consolidamento del nuovo ordinamento sociale creato dalla Costituzione ». Egli riconosceva cioè che pur essendo il problema sentito come vivo, avvertito fin dal 1945, tuttavia, siccome non vi erano i segni evidenti di un consolidarsi della Costituzione nell'ordinamento giuridico del nostro Paese, non si poteva fare la riforma dei codici.

Ed aggiungeva: « le istanze parlamentari, i voti dei Congressi giuridici, gli studi dottrinali e gli impegni programmatici dei partiti rendono ora persuaso il Governo che sia venuto il momento di affrontare risolutamente il problema della riforma dei codici ».

Nobili propositi, onorevole Ministro, onorevoli colleghi! È passato circa un anno da allora, è passata molta acqua sotto i ponti, ma non si è fatto niente, e della riforma dei codici quasi non si parla più. C'era un impegno di voler per lo meno procedere alla riforma dei codici per singole materie o per singoli istituti, e neanche questo si è fatto. Nel diritto di famiglia, in materia penale, si è fatta la legge con cui si sono rese perseguibili a querela le lesioni in danno del coniuge sempre che siano guaribili in dieci giorni. Tutto qui. Si disserta sui grandi temi della Procedura penale: processo inquisitorio o accusatorio, funzioni del Pubblico Ministero, della Polizia giudiziaria, prerogative e diritti della difesa, e intanto scoppia lo scandalo di Bergamo, che è collegato a tutte queste cose...

**REALE**, *Ministro di grazia e giustizia*. Se è collegato alla riforma dei codici, allora perchè andate cercando le responsabilità? Vuol dire che le leggi non sono state applicate!

**RENDINA**. È collegato all'attuale sistema che si vorrebbe mantenere!

Tutto questo si sarebbe potuto evitare? Ma certamente. Cosa ne pensa l'opinione pubblica? Ecco dove nasce la sfiducia nella legalità, nella legge, nei poteri dello Stato!

Si disserta sui grandi temi del Diritto penale: la pena deve essere retributiva ed afflittiva o emendatrice?

La parola l'ha detta la nostra Costituzione: l'articolo 27 stabilisce che « le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato ». Intanto il nostro sistema penale rimane fondato sul principio della pena retributiva e afflittiva in contrasto appunto con il disposto della Costituzione.

Questa è una situazione che si trascina dal 1948 e intanto, onorevole Ministro, mentre noi parliamo, un uomo muore in una cella di rigore delle carceri di Santa Maria Capua Vetere su di un letto di contenzione ove rimane per quattro giorni! Non mi si dica che è un episodio non significativo; è un episodio come ne spuntano di tanto in tanto, quasi a gettare un fascio di luce su di una realtà, che tante volte sfugge alla nostra coscienza, che noi perdiamo di vista; come quando la garrota che viene adoperata per Grimaud in Spagna ci dà la coscienza di quello che sia il regime di Franco!

L'uomo che muore — dopo Elisei che è morto a Regina Coeli, dopo che un altro detenuto è morto alcuni anni fa nelle carceri di Poggio Reale, Vincenzo Razzano — sul letto di contenzione sul quale è tenuto per quattro giorni; l'uomo che viene ucciso dalla società prima ancora che sia giudicato è stato detto esser morto per una agitazione psicomotoria; Ma per una agitazione psicomotoria per la quale occorre l'intervento dello specialista si usa la cella di rigore! il letto di contenzione! la cintura di sicurezza!

Si dice che è un caso a sè, un caso che potrebbe anche essere insignificante. No, il letto di contenzione è uno strumento di tortura e da noi esistono ancora strumenti siffatti di tortura!

Il detenuto rifiuta il cibo; si usa la sonda onde costringerlo ad ingerire cibo e muore per soffocamento, perchè la mano inesperta (questa è la realtà!) di un assistente del medico, di un infermiere, gli colloca la sonda nella trachea piuttosto che nell'esofago; e nei polmoni, quando si fa la perizia, si trovano tracce di latte!

**MONNI**. Ci sarà un responsabile, caro collega!

**RENDINA**. C'è un responsabile, però non credo che noi possiamo sentirci tranquilli per il fatto che ci sia un responsabile!

Ma le pare giusto che si alimenti un detenuto per quattro giorni su di un letto di contenzione e lo si lascia lì? Ma lei non ha

mai visto il letto di contenzione come l'ho visto io!

P I N N A . Io l'ho provato e non ne sono poi tanto terrorizzato!

R E N D I N A . Se l'ha provato dovrebbe avere reazioni diverse, evidentemente lo hanno usato con molta dolcezza!

Diceva Saporito: « più camici, meno uniformi! ». Intanto nelle carceri di Santa Maria Capua Vetere, dove ci sono 300 400 detenuti, c'è un solo medico, che non è uno specialista, uno psichiatra, uno psicologo, ma è un medico generico!

Onorevoli colleghi, si potrebbe obiettare che qui la legge non c'entra, che qui appunto interviene l'insipienza o la cattiveria degli uomini. Ma la legge fornisce il pretesto alla cattiveria e la copre con il manto della legalità.

Onorevoli colleghi, noi non diciamo che le grida di questi innocenti oppressi, della dignità umana calpestata così frequentemente nel nostro Paese, offendano le nostre orecchie più che le vostre; non diciamo questo, però diciamo che la ragione di Stato, il timore di intaccare un sistema che si vuole salvaguardare, vi impediscono talvolta di operare nel bene e nella giustizia e di sentire anche queste voci che si levano dal Paese!

Qual'è la legge che regola il nostro ordinamento carcerario? Il regio decreto del 18 giugno 1931. È una legge infame: celle a pane ed acqua, con pancaccio fino a tre mesi rinnovabili per recidivi per piccole infrazioni disciplinari, che sono talvolta risibili: si pensi che si punisce con la cella a pane ed acqua perchè si sono fatti giochi non consentiti, o si è omesso di recarsi al lavoro o alla scuola, o perchè ci sia stata una simulazione di malattia, o perchè si è scritto più di una volta a casa; si dà la cella aggravata, per un periodo ancora più lungo, perchè si sono fatti dei reclami collettivi alle autorità, oggi che tutti reclamano e che chiunque abbia una richiesta da fare la fa in forma di reclamo!

E le celle sono sotto il livello del mare come nelle carceri di Trani, a Siracusa, a

Taranto, a Portolongone: le celle sono in terrate, come a Volterra, veri luoghi di supplizio, e di dolore.

A R T O M . Portolongone è in cima a una collina.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Sono delle esagerazioni...

R E N D I N A . Va bene, ci saranno delle esagerazioni, e lei mi risponderà. Il fatto è che noi non prendiamo mai troppa conoscenza di queste situazioni con il pretesto delle esagerazioni: ma la morte di Razzano non è un'esagerazione. I detenuti si ammutinarono nelle carceri di Santa Maria Capua Vetere, perchè era come se a ciascuno di loro fosse toccata la sorte di Razzano. Fu una protesta collettiva. Fu inviato un ispettore e, alle loro proteste, furono spediti fuori dal carcere, e trasferiti altrove.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Nessuno è stato obbligato: è stata un'opera di civiltà umana di fronte alla quale si dovrebbe essere riconoscenti. Sono stati trasferiti tutti coloro che l'hanno richiesto; nessuno è stato punito.

R E N D I N A . Sì, qualcuno a Porto Azzurro, qualcuno ad Avellino, o a Poggioreale. Un mio cliente, Pesa, è stato trasferito a Porto Azzurro; un altro a Poggioreale. Non è che io venga a portare alla vostra conoscenza questi fatti come miei; sono fatti che interessano tutti. Eppure sul sistema carcerario, sulla sua inadeguatezza ai tempi non sono mancate voci autorevoli, iniziative legislative. Io vorrei ricordare la circolare del ministro Zoli in data 1º agosto 1951 in cui denunciava « essere assolutamente inadeguate, quali mezzi atti a riportare il detenuto al rispetto dell'ordine e della disciplina, le misure di sicurezza ».

Nel Congresso di criminologia lo stesso Giovanni Persico, allora Presidente dello U.N.E.S.C.O., nel 1955 affermava che « l'attuale sistema penitenziario è fuori della Costituzione ».

Io stesso, onorevole Ministro, quando lei ci onorò di una sua visita per esporre le linee programmatiche del suo Dicastero, ebbi a porle una precisa domanda affinché lei svolgesse un'adeguata azione perchè nel carcere di Santa Maria Capua Vetere non si attuassero questi sistemi che io le denuncio.

Non sono mancate le iniziative legislative, le inchieste parlamentari, di cui ho qui copia, le invocate modifiche al regolamento a firma Buzzelli, Zebbio, Guidi del 25 luglio 1958, i richiami continui della dottrina e della scienza all'esigenza di modificare una legge che risale al 1931.

È tempo che si faccia questo; e noi lo diciamo, onorevole Ministro, con senso accorato, ma lo diciamo anche con profondo senso di responsabilità. Lei d'altra parte deve sentirsi, se mi consente, il meno toccato da queste osservazioni perchè, in fondo, ella è da poco tempo a questo Dicastero.

**REALE**, *Ministro di grazia e giustizia*.  
Si sta già provvedendo.

**RENDINA**. Bisogna provvedere subito alla modifica dell'ordinamento carcerario. Quanti detenuti lavorano? Il 50-54 per cento. Che cosa guadagnano? Non possono guadagnare più di 15.000 lire al mese. Come sono assistiti dopo la liberazione?

Occorre che io legga alcune cifre del bilancio perchè si possa avere il quadro di questa situazione gravissima.

Le somme stanziare per i servizi delle bonifiche agricole e delle relative industrie che erano nel bilancio 1963-64 di un miliardo di lire, sono state portate a 700 milioni. Le somme per l'assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione ammontano solamente a 300 milioni; le spese per il funzionamento dei centri di rieducazione dei minorenni sono state aumentate soltanto di 400 milioni rispetto agli anni passati.

Ecco perchè è un bilancio che non affronta alcuno dei temi importanti per settore, in cui le voci più importanti sono costituite dagli stipendi che si danno agli impiegati, dalle spese per i servizi di trasporto, di posta. Il servizio delle industrie degli istituti

è rimasto fermo alla cifra di 900 milioni. Così era nel bilancio scorso, così è in questo bilancio.

Quante sono le carceri che dovrebbero essere messe immediatamente in disuso? E perchè non farlo? Occorre metterle immediatamente in disuso perchè quando un problema si presenta con tanta gravità non è possibile procrastinarlo: questa è la funzione dei governanti.

Quali possibilità vi sono perchè presso ogni Corte d'appello sia costituito un centro di osservazione dei detenuti come quello di Rebibbia — che è uno soltanto — e che dovrebbe provvedere alla catalogazione e allo studio dei detenuti?

Questo è uno dei problemi che abbiamo voluto condensare in un nostro ordine del giorno e che non può essere posto sul tappeto che con somma urgenza, indilazionabilmente.

Vi è poi un altro settore in cui si avverte la carenza e l'inadeguatezza dell'attuale legislazione, ed è quello dell'indipendenza della magistratura e della insufficienza degli organici dei magistrati. Anche qui è possibile intervenire rapidamente anzitutto con la modifica della legge costitutiva del Consiglio superiore della magistratura. I magistrati stessi — e qui l'aspetto della crisi della giustizia diventa ancor più grave e più toccante — si rivoltano contro l'ordinamento che li dovrebbe disciplinare. Vi sono stati degli ordini del giorno, il 1º marzo e l'11 aprile ancora, in cui i magistrati hanno chiesto la modifica di questa legge sul Consiglio superiore della magistratura.

I magistrati rivendicano inoltre una parità ed un'autonomia interna, ed hanno ragione di farlo. Veramente, su questo tema, la crisi della giustizia tocca il suo fondo. Domandano poi la modifica del sistema elettorale che è contenuto nell'articolo 23 della legge sul Consiglio superiore della magistratura. È inconcepibile che, in spregio a ogni principio democratico, 400 magistrati di Cassazione eleggano sei loro rappresentanti, contro i 6.000 giudici di Corte d'appello e di tribunale che ne eleggono otto. E se si considera che vi sono due elementi i quali sono membri di diritto del Consiglio superiore

della magistratura, che sono ugualmente magistrati di Cassazione, si arriva alla conclusione che la rappresentanza nel Consiglio superiore della magistratura dei 400 magistrati di Cassazione è di ben otto unità.

E la riforma degli uffici giudiziari? Sono state presentate delle leggi. Si dice che non si fa in tempo a scrutinare le promozioni dei magistrati. E questa è la ragione per la quale vi è un profondissimo disagio in seno alla magistratura. Bisogna modificare la legge 4 gennaio 1963; bisogna istituire delle commissioni sussidiarie di scrutinio. Sono tutte cose che possono essere fatte, nelle quali non è neanche impegnata la finanza dello Stato perchè non comportano delle spese, delle iscrizioni a bilancio e involgono soprattutto questioni di buona volontà politica. Eppure sono cose che non si fanno.

Si potrebbe ovviare alla scarsità degli organici attraverso l'espletamento rapido dei concorsi. C'è un disegno di legge di Jodice per l'assunzione del decimo in soprannumero di coloro che sono risultati idonei nei concorsi per la magistratura, ma che ne sono stati esclusi per difetto di posti.

MONNI. Però, onorevole collega, a questo principio la Commissione giustizia, per tre legislature è stata sempre contraria perchè non voleva stabilire un principio che avrebbe dato luogo a pretese anche da parte di altre categorie: i notai, gli ufficiali giudiziari, eccetera. Quando si riconoscesse il principio che anche gli idonei sono da considerare vincitori dei concorsi, anche tutte le altre categorie vorrebbero avere gli stessi diritti.

Questa è la ragione per cui la Commissione giustizia non accolse questo concetto.

RENDINA. Io credo che il principio possa essere rivisto per compiere un atto di giustizia sostanziale. È possibile che gli idonei debbano presentarsi a sostenere le stesse prove in concorsi successivi?

RALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Un concorso si fa per prendere quel determinato numero di persone. Quelle che non sono riuscite rimangono fuori.

RENDINA. Ma se si fa un posto vuoto perchè questa possibilità non dovrebbe giocare a favore di coloro, che hanno un'idoneità già riconosciuta?

CONTI. È un titolo che serve per altri concorsi.

MONNI. La difficoltà era questa: da quali concorsi bisogna prendere gli idonei? Da un concorso solo o da tutti i concorsi espletati?

RENDINA. Ci sono stati altri concorsi per i quali gli idonei non sono stati sufficienti a coprire i posti messi a concorso.

Vi è un altro problema: la possibilità di richiamare i magistrati dal Ministero ad amministrare direttamente la giustizia. I magistrati che sono al Ministero sono 117. Tale permanenza è in contrasto, oltre tutto, con il principio della separazione del potere giudiziario dal potere esecutivo. Vi sono 117 magistrati: 5 di grado III, 68 di tribunale, 44 d'appello, che potrebbero essere inviati ad amministrare la giustizia nelle Corti d'appello e nei Tribunali e che invece sono tenuti nei Ministeri.

PRESIDENTE. Senatore Rendina, noi siamo qui chiamati ad esaminare, discutere ed eventualmente, approvare, il bilancio transitorio, straordinario, che, appunto perchè tale, viene esaminato in forma straordinaria da una Commissione speciale. Quindi le grosse questioni di principio, che sono interessantissime, io la pregherei di riservarle in occasione della discussione del bilancio, quando essa avrà luogo in Aula.

RENDINA. Io accolgo il suo invito. Vorrei presentare soltanto una raccomandazione all'onorevole Ministro, ed ho finito. Soltanto nell'amministrazione della giustizia manca la carriera esecutiva. Vi è un disegno di legge che apre la carriera esecutiva per i dattilografi fino agli archivisti. Vorrei raccomandare altresì di snellire la procedura dei depositi di carta bollata nei giudizi civili. È stato fatto un calcolo che si potrebbero disimpegnare, qualora si eliminasse il de-



posito della carta bollata e si stabilisse un deposito forfettario presso l'ufficio del Registro, 400 cancellieri che potrebbero essere adibiti ad altre funzioni.

Vi è poi una grave lagnanza da parte dei cancellieri perchè non viene rispettata la retribuzione del lavoro straordinario prevista dalla legge 27 giugno 1946 nella misura di 48 ore mensili. Tale compenso per lavoro straordinario viene corrisposto invece bimestralmente e non mensilmente come è stabilito per legge.

Io ho voluto, onorevole Ministro, indicare con la brevità del tempo concessomi e con le difficoltà che non mi sono mai dissimulate, alcuni dei tanti problemi che attendono una rapida soluzione che, mi creda, è attesa da tutto il paese nell'interesse fondamentale del nostro ordinamento costituzionale. Bisogna porre mano a queste profonde modificazioni del nostro sistema giudiziario, del nostro ordinamento giudiziario, porre mano alla riforma dei codici. Non bastano più le semplici promesse, i semplici impegni formali: bisogna passare a un'azione concreta, nella quale veramente i tempi siano accorciati e nella quale si ponga con chiarezza la prospettiva di una loro definitiva soluzione.

Noi abbiamo presentato alcuni ordini del giorno che io non illustrerò perchè molte delle cose che li riguardano sono state già da me dette, sia pure molto sinteticamente, nel corso del mio intervento.

A R T O M. Uno degli inconvenienti della procedura che è stata adottata quest'anno per la discussione del bilancio è che uno stesso oratore è costretto con vostra pena a prendere la parola sui più diversi stati di previsione: così che voi siete costretti ad ascoltarmi troppo frequentemente. Permettete mi di augurare, quindi, nel vostro stesso interesse, di voi che fate parte di questa Commissione competente per tutti gli stati di previsione, che si ritorni ad una più equa distribuzione del lavoro e quindi all'esame dei singoli bilanci compiuto da ciascuna Commissione specificamente competente.

Io non seguirò in tutto il senatore Rendina. Sono un vecchio avvocato in pensione

(salvo che non ho pensione); e quindi, posso limitarmi ad alcune considerazioni.

Il Gruppo liberale ha presentato un ordine del giorno con cui, ricordando l'aspirazione del Gruppo alla riforma del Consiglio superiore della Magistratura, che è oggetto di una specifica nostra proposta di legge presentata alla Camera, chiede che vengano sollecitati i lavori per la riforma dell'ordinamento giudiziario, chiede che vengano adottati quegli ulteriori provvedimenti che possano servire a meglio garantire l'indipendenza dei giudici. Io confido che il Governo voglia accettare quest'ordine del giorno che non è di opposizione, ma è l'espressione di un desiderio profondamente sentito dalla magistratura e che ha trovato anche uguale corrispondenza nelle affermazioni del senatore Rendina così da consentirmi di dire che trova consenso unanime dei partiti.

Io non seguirò il senatore Rendina nella critica così violenta e così appassionata del nostro sistema penitenziario; poichè credo che non si possano trarre da singoli fatti generalizzazioni che possano colpire ingiustificatamente tutto il sistema.

Indubbiamente il problema penitenziario è problema di estrema complessità.

Si tratta di persone che devono vivere in condizioni diverse da quelle che sono le condizioni normali; si tratta di persone che hanno delle colpe da scontare, che sono anche capaci di reazioni violente atte a turbare l'ordine minacciosamente. Occorre quindi che vi sia un'equa misura nella valutazione dei fatti che si possono verificare in quel particolare ambiente, di quelle che ne possono essere le responsabilità, di quelle che possono apparire colpe di particolari persone.

Se noi andiamo ad esaminare i sistemi penitenziari che si attuano in tutte le parti del mondo, dall'U.R.S.S. all'America, vediamo che vi è una gamma di diversità notevole ma vediamo che in tutti i paesi sorgono lamentele e insoddisfazioni.

Consideriamo quindi il problema nella sua integrità, con equanimità, senza eccessiva passione.

Però un dato di fatto c'è, ed è quello che le nostre carceri sono in gran parte superate nelle loro strutture, tanto più in quanto

quasi tutte sono residui del passato, che non rispondono più alle esigenze della realtà attuale. È per questo che mi permetto di raccomandare al Ministro Guardasigilli una legge esistente, di cui sono stato forse il padrino, ma che più giustamente porta il nome di Adone Zoli, e che introduce il concetto della permuta di immobili carcerari con nuovi immobili costruendi allo stesso fine.

Questa legge non ha avuto fortuna.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. A Firenze forse riusciremo.

A R T O M . Speriamo. Credo che qualche cosa sia stato fatto a Milano, perchè ho sentito dire che sarebbe stata perfezionata la permuta del San Vittore.

Io penso che il Ministero della giustizia dovrebbe sollecitare i diversi Comuni per realizzare questo programma di rinnovazione delle nostre carceri che permetterebbe di restituire all'urbanistica civile aree che nelle singole città da periferiche sono divenute centrali. Credo che per questo la legge potrebbe essere leggermente « forzata » fino a integrare le permutate con pagamenti anche in contanti che quindi permettessero di fornire al bilancio della giustizia dei fondi che potessero servire a migliorare quelle carceri la cui permuta è difficile: per esempio per Portolongone (più esattamente diciamo Porto Azzurro) la permuta sarebbe difficile perchè il comune di Porto Azzurro non saprebbe a quale destinazione economicamente valida adibire quel grandioso fabbricato.

Non vogliate rimproverarmi se un po' di passione o di vanità personale mi ha indotto a ricordarvi questo problema. L'ho fatto perchè il problema di rinnovare il demanio carcerario italiano è problema grave ed attuale, la cui soluzione è estremamente difficile per ragione finanziaria col sistema creato dalla legge in parola. Il problema delle carceri può rientrare nel quadro di possibilità finanziarie attuali e concrete.

Circa la possibilità di aumentare gli organici della Magistratura noi non sappiamo se l'onorevole Reale potrà « strappare » al suo collega del Tesoro i fondi che sono necessari

Io vorrei però che l'onorevole Reale pregasse i programmatori di ricordarsi che nel-

la scala della priorità di scelta i problemi della giustizia devono essere messi allo stesso livello, almeno, di quelli della scuola.

Che altre riforme si vogliano fare, che portino ad altre e più pesanti bardature burocratiche, che importino quindi spese di peso e di ampiezza rilevante — ed io comprendo tra queste anche le Regioni per ragioni politiche — può essere giustificabile: tuttavia esse devono essere considerate in subordine in confronto a queste esigenze che sono di primissima necessità affinché si realizzi veramente in Italia l'ideale dello Stato di diritto, che è l'ideale a cui tutti debbono tendere.

Io non credo agli ordini del giorno di carattere retorico e di carattere astratto; e perciò non ho voluto presentare, su questo punto, un ordine del giorno; ma io credo che, anche senza ordini del giorno formalmente votati, il signor Ministro può dire ai suoi colleghi che questa sensazione dell'assoluta priorità dei bisogni della giustizia di fronte a tutte, o quasi, le altre esigenze che pesano attualmente sulla vita nostra, deve essere riconosciuta da quelli che saranno i programmatori nazionali.

Bisogna sacrificare altre spese perchè i fondi possano essere posti a disposizione del Guardasigilli per la realizzazione di questi compiti. Così egli potrà prendere quei provvedimenti che non possono essere ulteriormente posticipati.

Il signor Ministro è stato a visitare varie Corti d'appello negli ultimi tempi ed ha sentito uno stesso coro di lamentele perchè le cause civili non riescono a trovare il loro svolgimento normale in breve termine. Ci sono Corti d'appello che regolarmente rinviando la discussione di una causa appena introdotta a un anno di distanza, perchè hanno il calendario delle udienze carico per tutto il corso dell'anno.

Di fronte a questo stato di disagio che pesa sulla giustizia, a questa crisi di sfiducia nella giustizia è necessario porre un rimedio. E se io mi fermo su questo problema della lentezza della giustizia lo faccio anche perchè vi è un analogo particolare problema di disfunzione della giustizia che si presenta davanti ai nostri occhi.

Io non so bene se la giustizia amministrativa sia cosa di cui si possa parlare in sede di bilancio della giustizia, oppure no. Io credo di sì perchè io invoco una riforma della giustizia amministrativa che porti la giustizia amministrativa definitivamente nel campo della giurisdizione normale, anche se la prima deve tutelare l'interesse di singoli cittadini all'attuazione delle leggi stabilite nell'interesse dello Stato, anzichè tutelare dei diritti individuali perfetti, come previsto dalla Magistratura ordinaria.

È necessario, io penso, di modificare il nostro ordinamento prevedendo anzitutto un maggior decentramento e creando localmente dei tribunali amministrativi che funzionino da tribunali, con le garanzie dei tribunali, con l'apoliticità dei tribunali. Ma ciò non può essere fatto oggi strutturalmente dalle Giunte amministrative provinciali, la cui competenza d'altra parte è così ristretta che non è sufficiente ad alleggerire i lavori del Consiglio di Stato. Io ho tratto dalla esperienza di amministratore della cosa pubblica la sensazione che per fare le cose legali non si ha modo di andare avanti, dati i controlli e i pesi che impediscono di raggiungere la meta; e quando però un amministratore vuole compiere atti illegali, atti arbitrari in violazione della legge, può farlo tranquillamente a suo pieno arbitrio perchè a questi atti di arbitrio nessuno reagisce, dato che il tempo e il costo necessari per denunciare davanti al Consiglio di Stato la violazione di diritti ed averne la pronuncia sono tali che la parte lesa finisce sempre col venire incontro alle pretese anche arbitrarie degli amministratori per arrivare a qualche transazione più o meno lecita. Vi sono Comuni, grandi Comuni, che per molti anni hanno applicato un piano regolatore che non aveva avuto nessun crisma di legge senza che contro questo arbitrio, che è enorme, contro questa lesione di diritti che nulla giustifica legalmente, non vi sia stato nemmeno un ricorso al Consiglio di Stato: nessuno accetta di aspettare tre anni o più per vedere proclamato in astratto la validità del suo diritto, rinunciando intanto alle costruzioni progettate.

Basta questo fatto — io credo — per dimostrare come vi sia una carenza di giuri-

sdizione, una carenza di tutela dei diritti dei cittadini.

Per questa ragione domando all'onorevole Ministro di prendere in esame il problema della giustizia amministrativa, il problema dei tribunali provinciali, e non dico regionali, che non sarebbero, a mio avviso, sufficienti...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Anche perchè la parola « regionale » è brutta...

A R T O M . Non è per questo; è perchè io credo che se noi vogliamo veramente creare una magistratura di primo grado che sfolli effettivamente il lavoro del Consiglio di Stato elevato a Magistratura di secondo grado e consenta ai cittadini di avere una decisione, che richieda un periodo di tempo non superiore ai 5-6 mesi, occorre che il numero dei tribunali e dei magistrati sia moltiplicato e resi più vicini ai cittadini così da poter dare rapido svolgimento delle denunce che essi credano di poter fare.

Non so se voi, onorevoli colleghi, vogliate accettare questo nostro desiderio, ma credo che sia necessario porre il problema e di porlo ancora una volta e in modo reciso e deciso.

Dovrei ora parlare della riforma dei codici, ma credo che questo sia un tema troppo ampio per essere discusso qui. Ritengo che sia necessario riformare tutti i codici, ma so che una riforma di carattere generale di tutta la nostra legislazione codificata sia per ora un'impresa troppo ardua, forse anche intempestiva. Credo peraltro che si possa provvedere a realizzare opportuni ritocchi ai nostri codici e quindi al loro adeguamento alle più urgenti esigenze del momento. Questo è problema di ordine diverso, che forse l'onorevole Ministro può affrontare, senza troppa preoccupazione e senza troppo scetticismo.

Vi è un ultimo grosso problema: quello della prevenzione dei reati, ma mi astengo dal trattarlo: ne parlerò in altra sede. Grazie.

P A C E . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi.

Noi del gruppo del Movimento sociale italiano abbiamo ritenuto di non portare il discorso sui grandi temi dell'Amministrazione della giustizia, perchè ci rendiamo conto che esso debba essere circoscritto al breve scorcio di tempo che concerne il bilancio del secondo semestre dell'anno in corso, il quale semestre, se epurato dalle ferie estive, viene ad incidere su un'attività del Dicastero che non supera i quattro mesi.

Questo arco di tempo noi dobbiamo tenerlo presente per rimandare la trattazione dei grandi temi dell'amministrazione della giustizia ad altra occasione ed in altra sede. Abbiamo presentato due ordini del giorno, che hanno un rilievo puramente marginale. Su uno di questi temi tornerò ad intrattenermi in una discussione più ampia e di diversa portata, sempre nella circoscritta visione del tema stesso.

I due ordini del giorno, che desidero illustrare, sono entrambi di ambito modesto: con il primo ordine del giorno io mi richiamo ad una tradizione che qualcuno forse — qualcuno più avanti di me nell'esercizio professionale e purtroppo anche negli anni — può rammemorare. Si tratta di una tradizione antica, cioè dell'inaugurazione dell'anno giudiziario in tutte le sedi dei tribunali. Ricordo, nella piccola sede del tribunale del mio paese, il grande avvenimento dell'inaugurazione dell'anno giudiziario: essa avveniva con la partecipazione di tutte le autorità del circondario, con la esposizione, da parte dei capi responsabili dell'andamento della giustizia del Distretto, del lavoro compiuto, della giurisdizione elaborata, delle esigenze manifestatesi nei servizi e negli strumenti legislativi. Questa cerimonia tradizionale da alcuni decenni è scomparsa. Adesso si inaugura l'anno giudiziario nelle sedi delle Corti di appello, con una cerimonia solenne, paludata, *in pompa magna*, alla quale non accedono non dico gli avvocati, ma neanche i magistrati di tutto il distretto giudiziario: è una cerimonia in famiglia, che non ha alcuna risonanza e non suscita alcun interesse nelle popolazioni. Credo che non si farebbe male a nessuno se si volesse ridar vita a questa vecchia tradizione: tanto più che, attraverso di essa, meglio dai Capi responsa-

bili si localizza e si individua il fatto giuridicamente rilevante connesso alle condizioni ambientali, sociali, eccetera.

Il secondo ordine del giorno è una preghiera che si rivolge all'onorevole Ministro e credo che sia una preghiera a lui accetta, poichè mira a fugare qualsiasi ombra, non dalla sua persona — che è superiore —, di possibili discriminazioni o di diverse applicazioni di un criterio prudenziale a lui demandato. Vi sono infatti due istituti: quello del differimento di pena e quello della liberazione condizionale dei condannati, che entrambi incidono sul modo della esecuzione della pena. Non è qui il momento di affrontare il tema in ordine alla competenza segnata dalle disposizioni di attuazione del Ministro guardasigilli in ordine alla concessione della liberazione condizionale: poichè il tema incide, come ho detto, sul modo di esecuzione della pena, la decisione relativa è demandata dall'articolo 43 delle disposizioni di attuazioni al Ministro guardasigilli che provvede con decreto. Se sia bene e provvido che questa competenza sia così demandata al potere esecutivo o sia più giusto che debba essere riservata all'autorità giudiziaria, è un tema che io non voglio affrontare in questo momento.

L'ordine del giorno concerne questa duplice competenza. Nell'uno e nell'altro caso, vi è un potere discrezionale demandato al Ministro guardasigilli. In virtù dell'articolo 147, n. 1, del Codice penale, presentata la domanda di grazia, il Ministro guardasigilli può ordinare il differimento dell'esecuzione della pena. In virtù dell'articolo 176 del Codice penale, può essere concessa la libertà condizionale al condannato quando ricorrano determinate condizioni previste dalle norme vigenti.

È dunque un potere discrezionale confidato nell'una e nell'altra previsione al prudente arbitrio del Ministro di grazia e giustizia. Ed allora, domando (indiscusso il suo potere discrezionale) che voglia rendere note le direttive alle quali egli informa le proprie decisioni, nel ricorso positivo delle condizioni segnate dalle norme di legge, in merito alle istanze di differimento della pena e della concessione della liberazione condizio-

nale ai sensi degli articoli testè citati del Codice penale.

M O N N I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, non condivido l'allarme accorato del senatore Rendina, quando sostiene che nel campo della giustizia tutto sia immobile e tutto sia da rifare. Qui ci dobbiamo rendere anche conto delle difficoltà, che non sono di oggi, e che anzi sono vecchie; ma non dobbiamo, d'altra parte, accrescere quella che si chiama sfiducia nella giustizia, nei pubblici poteri, con un allarme che parta proprio dal Parlamento, che è responsabile del buon andamento della amministrazione della giustizia. Da parte nostra non debbono farsi allarmi ed implorazioni: da parte nostra devono invece muoversi tutte le iniziative e le indicazioni e i provvedimenti che rendano possibile un miglioramento nel campo dell'Amministrazione della giustizia: sarebbe perfettamente inutile preoccuparsi, come ha fatto il senatore Rendina, dei rapporti dei cittadini con la legge e con lo Stato, se noi, proprio noi, non avessimo la fiducia che dobbiamo avere in noi stessi, come legislatori e nella giustizia.

Piuttosto bisognerà fare in modo che questi rapporti siano improntati a rispetto delle leggi. Purtroppo, invece, ci si sta via via abituando a non rispettare le leggi. Abbiamo una infinità di disposizioni che regolano la circolazione e tuttavia, lo constatiamo tutti i giorni, sta succedendo che muoiono più persone per incidenti, che non per malattia. In sostanza vi è troppo disinteresse, troppa indifferenza, troppa indisciplina nel rispetto delle leggi: manca il senso dello Stato, manca il reciproco rispetto nella convivenza sociale o è poco sentito. Tocca a noi preoccuparci anche di questo, non già lanciare allarmi; preoccuparci e fare in modo che le leggi siano ben fatte, giuste e siano anche rispettate.

Quindi non parlare di quadro squallido, non paventare Annibale alle porte, come è stato detto: vi sono delle difficoltà da superare, vi sono difficoltà oggettive, di varia natura che hanno anche la loro giustificazione, o che qualche volta non hanno giustificazione, ma hanno le loro spiegazioni.

D'altra parte quando il senatore Rendina parla di errori di sistema, di immobilismi per voler a qualunque costo mantenere l'attuale sistema, non propone un altro sistema e non è facile proporre un altro sistema. Gli studi fatti da avvocati, da professori, dal Parlamento, da Commissioni di esperti, via via hanno indicato delle soluzioni non sempre univoche, anzi più spesso contrastanti: quindi sappiamo che la materia non è facile, ma molto difficile.

Tocca precisamente a noi, anche nella nostra 2ª Commissione, stare più attenti e fare in maniera di dare impulso agli studi, alle soluzioni che si possono prospettare. Il senatore Rendina diceva che non è questione di organici, o di locali, o di difficoltà materiali ...

R E N D I N A . Dicevo non soltanto di queste ...

M O N N I . Il senatore Rendina diceva che era questione di sistema. Sono invece difficoltà di indole varia, generale, non c'è dubbio. Quando andiamo a vedere la riforma dei codici, ci accorgiamo quali difficoltà ci sono, e tuttavia anche quelle difficoltà particolari, pratiche, concrete, rendono difficile l'Amministrazione della giustizia. Ne parlava ora il senatore Artom. Tra queste, egli ha messo in risalto la lentezza. Certamente questa della lentezza è forse la crisi peggiore. Che sia una disfunzione, una mancanza di agile funzionamento della giustizia, noi tutti, che ci siamo occupati dell'attività giudiziaria, comprendiamo da che cosa ciò dipenda. Quindi dobbiamo fare in maniera che il Ministro della giustizia soccorra a queste necessità e a questo compito; soccorra con un'attività veramente sentita, profonda. Siamo qui a collaborare precisamente con lui per fare tutto quello che è nostro dovere: condividiamone la responsabilità. Egli rappresenta tutti noi e raccoglie quei frutti che noi siamo capaci di dare.

Crisi della giustizia? Ecco, tante volte, anche in altre legislature ho protestato contro questa frase generica. In Italia la giustizia è onesta ed indipendente anche in rapporto ad altre nazioni, forse meglio, e dà

maggiori garanzie, ed è amministrata anche con senso di umanità. Abbiamo visto che in generale i magistrati hanno abbandonato quel criterio, che era deplorabile, di considerare la pena come una retribuzione, come un taglione per il male che era stato commesso.

In Italia il concetto che viene applicato, anche nel trattamento dei detenuti, bisogna riconoscerlo, non è più l'antico. Il detenuto ora ha riconosciuti diritti e garanzie e trattamenti che prima non aveva conosciuto. Gli stessi ergastolani possono addirittura — in riconoscimento del loro buon comportamento — con determinate licenze e permessi, ottenere di visitare i loro parenti.

Anche gli ergastolani sono oggi ammessi alla libertà condizionale, cosa che prima non esisteva. Non diciamo, dunque, che tutto è immobile, che Annibale è alle porte, che tutto è disperato. Questo non lo dobbiamo dire.

Si parla di lentezza nella procedura e noi ne conosciamo le cause. Le cause sono anche nelle leggi. Quando la Costituzione dice che si accede ai gradi giudiziari per concorso, quali risultati stanno dando i concorsi, onorevoli colleghi? Danno risultati veramente impressionanti: o non si concorre ai posti per la Magistratura o si concorre senza alcuna preparazione. È successo che, per il numero di posti disponibili, messi a concorso è mancato uguale numero di concorrenti. Non capisco perchè i giovani non preferiscano più la carriera nella Magistratura.

E non esiste una questione di trattamento economico. D'altra parte siamo qui per esaminare questo problema, se vi sia anche un motivo derivante dal trattamento economico. Se vi sono motivi giustificati per modificare, aggiungere, migliorare, è dovere nostro farlo. Ma non è tutto questo che provoca le lamentate cause di quella che alcuni chiamano la crisi della giustizia. La causa non è questa: i magistrati sono pochi; il Parlamento ha approvato la legge che aumenta gli organici della Magistratura, ma i concorsi non hanno dato i risultati che speravamo; si vuole ora rimediare attraverso la promozione degli idonei. Ma tutto questo contrasta con la Costituzione. Questo incide anche

in una certa offesa alla indipendenza e alla autonomia della Magistratura. In sostanza noi dovremmo promuovere per legge coloro che invece devono essere promossi come vincitori di concorso. Certo che vorremmo sopperire al bisogno urgente che si è manifestato di magistrati. Se il Parlamento lo ritiene opportuno e necessario, nulla in contrario che si cerchi un rimedio eccezionale, senza violare le leggi.

Indipendenza della Magistratura: cari onorevoli colleghi della sinistra, io — me lo consenta l'onorevole Presidente — su questo argomento, che è veramente di carattere generale, io voglio dire chiaramente il mio pensiero e cioè: di indipendenza della Magistratura si può veramente parlare quando tutti abbiamo veramente rispetto della Magistratura. Non sempre questo rispetto esiste: voi rammentate certamente l'episodio, non edificante, degli incidenti avvenuti a Roma in Piazza Santi Apostoli, subito dopo una sentenza della Magistratura. Può sbagliare la Magistratura, indubbiamente può sbagliare, perchè sono uomini anche i magistrati, ma che si scenda in piazza a deplorare una sentenza della Magistratura, questo io penso che in un paese civile non sia assolutamente consentito, là dove si pretende che i rapporti fra i cittadini e la legge siano chiari e ben definiti. La Magistratura è indipendente certamente, ma dipende soprattutto anche da essa. Se vi sono dei magistrati — e gli onorevoli colleghi fanno quello che intendo dire — se vi sono dei magistrati che con il loro operato mettono in forse il principio dell'indipendenza (e noi conosciamo episodi che ne offrono il dubbio), noi intendiamo essere ugualmente rispettosi della Magistratura; ed io ho un rispetto altissimo dei magistrati, per la loro funzione e per la loro responsabilità; ma bisognerebbe che ognuno avesse questo senso di rispetto della Magistratura, perchè solo allora, quando sia rispettata, essa può avere veramente indipendenza ed autonomia.

Il senatore Rendina ha fatto cenno alla questione della elezione dei membri del Consiglio superiore della Magistratura ed ha parlato del livellamento dei magistrati. Ciò è impossibile, perchè è negato dalla Costitu-

zione. La Costituzione parla di promozioni. Questa tesi bisognerà abbandonarla una buona volta, perchè noi non possiamo collocare su uno stesso livello tutta la Magistratura. E l'argomento è quello che vale appunto a farci capire che il sistema di elezione dei membri del Consiglio superiore della Magistratura di questo tiene conto, della diversità delle funzioni, della esperienza maggiore o minore dei magistrati.

Onorevoli colleghi, se supponiamo che il principio esposto dal senatore Rendina possa essere valido, e cioè che i magistrati sono da considerarsi tutti eguali nella elezione dei membri del Consiglio superiore e che non vi sia distinzione tra magistrato di Cassazione e di Tribunale, dovremmo, pensando che vi sono delle commissioni del Consiglio superiore della Magistratura per i concorsi e per le promozioni di merito, vedere dei magistrati di pretura e di tribunale che decidono sulla promozione dei consiglieri della Corte di cassazione. Questo non è assolutamente ammissibile. Il maggiore livello della funzione deve avere la sua importanza: non è un organo come tanti altri, che si possa democraticamente eleggere. Il Presidente del Consiglio superiore è lo stesso Presidente della Repubblica, e non è eletto, mentre il presidente secondo le regole comuni avrebbe dovuto essere eletto dai membri stessi del Consiglio superiore della Magistratura: insomma, vi sono delle regole particolari in quanto si tratta di un organo speciale e particolare. Per questa ragione e non per altra.

Vorrei dire all'onorevole Ministro, dopo aver sinteticamente detto che ci sono problemi della Magistratura da affrontare, che vi sono problemi che riguardano anche i tribunali, le Corti d'appello, le carceri giudiziarie: vorrei che l'onorevole Ministro facesse tutto il possibile per procurare i mezzi per migliorare tutte queste situazioni. Vi sono argomenti che bisogna pur trattare, e fare in maniera che non succeda alla Magistratura quello che è accaduto al Genio civile. Si vuole il funzionamento del Genio civile e poi si constata che alcune sedi di Genio civile dispongono di un solo ingegnere! Come si vuol far funzionare bene la Magistratura, come si può superare la lentezza, se non abbiamo ancora la possibilità di mi-

gliorare innanzitutto gli organici nelle sedi e destinare a queste sedi i magistrati necessari?

Onorevole Ministro, bisogna obbligare a raggiungere le sedi i magistrati quando vi sono destinati, perchè il rifiuto del magistrato a raggiungere la sede dovrebbe essere una ragione per dichiararlo decaduto.

Tutto questo sta succedendo e questo disordine non deve esserci. Vi sono però alcuni problemi che desidero accennare semplicemente, proprio di corsa. Da tanto tempo era stata ammessa da tutte le Commissioni, onorevole Ministro, la necessità che bisogna rivedere l'articolo 116 del Codice penale. Vi è tanta gente oggi in prigione che dovrebbe essere liberata, se quell'articolo fosse soppresso o almeno modificato. Ed è una ragione che attiene al rispetto delle norme costituzionali e quell'articolo contraddice violentemente la Costituzione.

Altro punto: un diverso sistema di applicare gli aggravamenti di pena per la recidiva. Ho potuto assistere a questo fatto veramente intollerabile di un recidivo per due precedenti condanne per reati anonari, che ha avuto quattordici anni di aggravamento della pena, perchè l'aumento va fino a metà: non è cosa tollerabile, un errore grossolano della legge.

Ed infine, desidero accennare che la Costituzione obbliga, ci fa obbligo, di dare difesa e assistenza ai non abbienti, con appositi istituti. Non se ne è mai parlato: ed è tempo che se ne parli.

Non ho altro da dire, onorevole Ministro, perchè desidero che la discussione sia brevissima; ma, in verità, vi sarebbe da parlare sulla riforma dei codici per delle ore intere.

**J A N N U Z Z I .** Poche parole per informare la Commissione che presento un ordine del giorno — che rinuncio a svolgere — con il quale, ritenuto che le procedure giudiziarie civili vanno assumendo sempre più il carattere della lentezza che incide direttamente sulla loro efficienza, invito il Governo ad apprestare, in sede amministrativa e legislativa, i mezzi per superare tale situazione.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Non avendo tempo a disposizione per meditare un po' le cose che sono state qui dette nel corso della discussione e per riordinare le mie idee, sarò costretto ad essere disordinato nella mia esposizione. Comunque, spero di poter rispondere a quasi tutti i rilievi che sono stati fatti.

Innanzitutto vorrei dire al senatore Rendina che egli nel suo intervento, nel dipingere un quadro tanto triste in materia di giustizia, ha un po' invaso anche altri argomenti, altre giurisdizioni — per dire una parola attinente all'argomento che stiamo trattando —. Ora, io sono del parere che, se dovessimo trattare anche tali questioni, andremmo troppo oltre; quindi, mi limiterò a trattare gli argomenti più concreti di cui hanno parlato lo stesso senatore Rendina e gli altri senatori.

Prima di tutto, giacchè ha assunto — pur nella sua piccolezza — un'importanza passionale, vorrei cercare di chiarire un po' la questione di S. Maria Capua Vetere.

Dalla mia precedente interruzione avrete già capito che io considero sommamente ingiusti i rilievi che circa questo caso si possono fare all'amministrazione della giustizia, perchè casi come quello verificatosi nel carcere di S. Maria Capua Vetere, dove per ipotesi — e sottolineo per ipotesi perchè, essendoci un procedimento giudiziario in corso, non posso anticipare accertamenti di fatto — sono stati commessi degli errori; fatti di tal genere, ripeto, sono inerenti alla attività umana e, quindi, si possono verificare ovunque.

Sarebbe stato più giusto, però, se voi, onorevoli senatori, ci aveste chiesto se da parte nostra è stato fatto tempestivamente tutto quello che si doveva fare.

Ora, non è per un fatto di amor proprio, ma posso assicurarvi che un'ora dopo che è giunta la notizia della morte di questo detenuto è partito in automobile un Ispettore del Ministero il quale, appena arrivato sul posto, ha preso immediatamente contatto con i detenuti, ma questi contatti non li ha presi nella sua veste di Ispettore distaccato, per così dire, dai detenuti e, magari, protetto dalla polizia; egli, invece, è entrato

nelle celle ed ha parlato con tutti i carcerati per vari giorni.

In sostanza, quindi, questa indagine è consistita nel parlare separatamente con tutti i detenuti e nel raccogliere tutte le loro doglianze ed osservazioni in maniera da avere anche il contributo dei detenuti nella formazione di un giudizio sulla situazione di quel carcere.

A tale proposito, debbo dire che nel carcere di S. Maria Capua Vetere è subito ritornata la calma e senza la necessità di provvedimenti coercitivi — anche i trasferimenti che ci sono stati, sono stati richiesti volontariamente —. Pertanto, la cosiddetta rivolta che ha eccitato l'immaginazione di molte persone — persino da Londra hanno telegrafato chiedendo quante migliaia di carabinieri erano stati impiegati per reprimere la sommossa — è consistita in una protesta con battimento di cucchiari contro le sbarre della prigione.

Quindi, l'ordine non è stato riportato con la violenza, ma è ritornato spontaneamente, perchè appena questi detenuti hanno avuto la possibilità di esprimere la loro opinione ad una persona che mostrava di ascoltarli e di essere disposto ad accontentarli nelle richieste legittime, si sono immediatamente calmati. Ha contribuito, inoltre, a ristabilire la calma il provvedimento che è stato subito preso in linea di fatto e, poco dopo, in linea di diritto, della sospensione del medico di quel carcere, nonchè il trasferimento dell'infermiere e del cappellano — disposto dalle competenti autorità ecclesiastiche — che, comunque, potevano essere cointeressati al cattivo andamento del carcere di S. Maria Capua Vetere per la mancanza di una adeguata sensibilità nel trattamento dei prigionieri. Il problema, quindi, ha perduto subito quella dimensione allarmante che sembrava avesse all'inizio.

Voi avete parlato di letto di contenzione. Ora, questo è un grosso problema che va esaminato in sede di riforma del regolamento penitenziario. Tuttavia, vorrei dire che il letto di contenzione, a mio parere, va applicato con criterio, direi medico, perchè se c'è — come nel caso specifico sembra ci fosse — un detenuto che, ritenendosi più o meno



perseguitato per il fatto che non aveva avuto l'assoluzione, minaccia il suicidio sbattendo la testa contro il muro, bisogna impedirgli di farsi male. Comunque, a prescindere da quello che risulterà dall'indagine giudiziaria in corso, il principio che noi abbiamo e che si deve applicare è sempre quello del letto di contenzione, non come strumento di punizione, ma semplicemente come misura di cautela per evitare il pericolo allo stesso carcerato e agli altri.

Per quanto concerne, poi, il regolamento penitenziario molti senatori hanno detto che ci sono delle doglianze, ma nonostante ciò non si fa ancora niente in questo campo.

Ora, io devo dire che non è assolutamente vero che non si faccia nulla al riguardo. Dovete tener presente, onorevoli senatori, che si tratta di un problema di estrema gravità che ha formato oggetto, negli anni passati, di una circolare fondamentale che è stata emanata da uno dei miei predecessori e che ha raggiunto più di un risultato.

Questa materia, inoltre, ha formato oggetto di studi non teorici, per la preparazione di un nuovo regolamento penitenziario, da parte di una Commissione appositamente costituita. L'esame di tale regolamento, però, non venne terminato in Parlamento, e poichè bisognava utilizzare i suggerimenti emersi in sede di esame parlamentare ed anche le nuove esperienze in tutto il mondo (in quanto desideriamo che questo regolamento faccia onore alla vita italiana per la sua modernità non solo di principio, ma anche tecnica, considerando prevalentemente il detenuto come fatto di anormalità sociale e cercando, quindi, i mezzi più appropriati da adoperare durante la sua detenzione, per ottenere la rieducazione del detenuto alla società) per tale ragione questo regolamento viene aggiornato prima di ripresentarlo alle Camere.

Per fare ciò, invece di riconvocare la Commissione — cosa che avrebbe comportato una notevole perdita di tempo — ho fatto preparare, in base ai principi accennati, gli emendamenti a quel disegno di legge che, fra pochi giorni saranno esaminati dalla Commissione di cui sopra. Appena questa avrà finito il suo esame, il nuovo testo verrà

presentato al Parlamento e in quella sede potranno essere discussi tutti i problemi inerenti all'ordinamento penitenziario.

Vorrei che voi, cari colleghi comunisti, al di là della polemica politica, non consideraste l'argomento in modo strumentale; in sostanza, cioè, vorrei che foste convinti che certe esigenze fondamentali, delle quali vi fate portatori, sono da noi largamente condivise. Siamo tutti pronti — e riteniamo che sia nostro dovere — a provvedere a questa civilizzazione della pena, naturalmente senza dimenticare che la pena è una pena, come è stato qui giustamente osservato.

Sempre in materia carceraria, alcuni di voi, tra cui il senatore Rendina, hanno sollevato il problema delle carceri vecchie. Anche il senatore Artom vi ha fatto cenno, tenendo presente, io credo, il caso di Firenze.

**A R T O M**. L'ho fatto tenendo presente tutti i problemi inerenti a tale questione.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. In sostanza, si tratta di applicare la legge di permuta e, a tale proposito, noi come Ministri abbiamo già fatto quello che dovevamo fare. Purtroppo, però, queste cose in Italia vanno con estrema lentezza. A Milano, siccome i milanesi sono più concreti, la cosa si sta avviando a soluzione.

Noi abbiamo la fortuna — ed è ciò che ha costituito l'ispirazione di quella legge che autorizza la permuta — di avere le sedi delle carceri in posizioni centrali nelle città e questo comporta che i suoli su cui sorgono hanno un grandissimo valore. Poichè non esiste alcuna particolare ragione per mantenere queste sedi al centro, è possibile che un ente, un'impresa, un istituto qualunque abbia interesse a costruire un nuovo edificio carcerario secondo le nostre indicazioni e le nostre esigenze, acquisendo in cambio il beneficio di utilizzare l'area del vecchio carcere.

Questo a Milano si può dire che è già in via di realizzazione. A Firenze, per quanto ci riguarda è stato fatto tutto; c'è soltanto una piccola controversia tra l'Istituto nazionale dell'assicurazione — il quale, senza pensare al profitto, anche per un fatto, vorrei

dire di tenerezza, verso la memoria di Zoli è disposto a fare il massimo sforzo per consentire questa soluzione — ed il comune relativamente all'uso che si potrà fare poi di questa area, attualmente sede delle carceri, in quanto il comune, naturalmente, ha interesse che quell'area sia destinata ad edifici e monumenti pubblici; da parte sua l'Istituto nazionale dell'assicurazione è d'accordo su questa destinazione, ma vorrebbe poter pagare le spese cui dovrà far fronte, utilizzando parte dell'area per la costruzione di abitazioni, negozi, eccetera.

Comunque, si tratta di una controversia che credo sia in via di soluzione.

A Palermo, invece, la cosa è ancora in alto mare, perchè il comune vuole dare la somma, cioè vuole spendere in questa permuta la somma di un miliardo, somma che è assolutamente inadeguata sia alle esigenze dell'Istituto che si intende costruire, sia al valore dell'area su cui sorgono le carceri di cui diventerebbe proprietario il comune.

A R T O M . Che cosa si sta facendo per Regina Coeli?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Per le carceri di Regina Coeli il problema è diverso, perchè c'è già in costruzione e in parte già funzionante il nuovo carcere di Rebibbia. Quando questo sarà terminato, la sede di Regina Coeli sarà senz'altro utilizzata nel miglior modo possibile; quando questo avverrà, forse io non ci sarò — parlo, naturalmente come Ministro — ma se chi mi succederà avrà la mia stessa opinione su questo argomento, combatterà la tendenza, che si potrebbe manifestare, di utilizzare ancora una parte di questo istituto per cose inerenti sempre all'amministrazione penitenziaria, sostenendo che è più comodo e così via.

Comunque, da un confronto che ho potuto fare, in base ad una certa esperienza che ho di questo carcere, tra quello che era 20-25 anni fa e quello che è oggi, posso dire, senza esagerare, che è totalmente cambiato; sembra diventato — ragionando con quei ricordi — un grande hotel, sia per la luce, sia per la distribuzione e sia anche per il regime

ora vigente. Tanto per fare un esempio, adesso i detenuti hanno 3 ore di passeggiata. I servizi igienici, che prima non esistevano, ora ci sono quasi dappertutto. Il lavoro è sempre più diffuso; cioè si cerca di soddisfare, per quanto è possibile, questa esigenza di tenere occupata la popolazione carceraria con dei lavori, a volte anche molto semplici. Infatti, spesso ci sono persone che non hanno capacità di lavoro nello stabilimento (e tra queste ci sono molti giovani che, purtroppo, costituiscono la maggioranza di Regina Coeli), alle quali viene dato, per esempio, l'incarico di incollare le buste.

L'importante è trovare loro un'occupazione e, da questo punto di vista, c'è stato un miglioramento notevole, che è stato ottenuto anche sopportando delle spese, nonostante che si sapesse che fra qualche anno si potrà disporre di un nuovo stabilimento carcerario veramente moderno che, credo, formerà l'invidia anche di altri Stati.

Passo ora a trattare i problemi della magistratura, che sono, poi, quelli ai quali più dovrebbe rivolgersi questa discussione.

Da varie parti, e sia pure con intento diverso, si è parlato in modo molto pessimista della situazione degli organici e dei concorsi. Purtroppo devo dire che la situazione degli organici è veramente triste, però dentro questa mia affermazione c'è dell'ottimismo, perchè con poche cifre è possibile dimostrare che l'organico di diritto è assai diverso dall'organico di fatto, cioè voglio dire che queste carenze di personale che vengono lamentate — e giustamente lamentate — vengono automaticamente colmate con il semplice passare del tempo e con il funzionamento delle leggi di reclutamento e promozione.

La situazione degli organici è la seguente: con la legge del 1963 abbiamo aumentato l'organico di 1.179 unità, però invece di coprire, almeno in parte, queste 1.179 unità, ci troviamo ad aver scoperto ancora una parte del vecchio organico, cioè abbiamo 1.628 vacanze totali rispetto al nuovo organico.

Questa, tuttavia, è una situazione che si sta correggendo e rispetto alla quale, per quanto è possibile, io personalmente eserci-

to ogni sforzo per accelerarne la sistemazione.

Sono stati indetti vari concorsi, come sapete, ed uno solo — dico questo per mitigare le apprensioni del senatore Monni — è il concorso in cui non sono stati coperti tutti i posti, quello cioè di 110 posti che è stato vinto solamente da 75 uditori. Gli altri concorsi sono stati tutti coperti, compreso quello al quale si riferisce una specifica proposta di legge; si è trattato di un concorso con 130 posti nel quale ci sono stati 190 abilitati. Ci sono, quindi, 70 abilitati in più dei quali soltanto 13 possono essere utilizzati con l'aumento del decimo consentito dalle leggi vigenti.

Attualmente, c'è una proposta di legge — tenuto conto della particolare situazione — per utilizzare questi abilitati onde riempire i vuoti dell'altro concorso.

Devo dire che personalmente io guardo a questa proposta di legge con simpatia proprio perchè costituisce uno degli strumenti attraverso i quali siamo potuti arrivare ad avere più magistrati; però devo dire che credo che il problema non si possa considerare senz'altro superato in quanto ci sono delle obiezioni di principio di enorme importanza alle quali, del resto, già ha fatto cenno poc'anzi il senatore Monni.

Io ho cercato di arrampicarmi sugli specchi per trovare la situazione eccezionale per cui, senza violare certi principi, si possa arrivare alla sistemazione di questo personale, ma purtroppo è assai difficile arrampicarsi sugli specchi perchè, al contrario di quanto io credevo in principio, il vecchio concorso — quello abbondante, per intenderci — è stato fatto in base al vecchio organico; perciò manca una specie eccezionale e se voi approvaste questa proposta di legge, da un certo punto di vista fareste senz'altro una cosa utile, ma ferireste il principio e verreste con ciò a offendere aspettative di terzi, togliendo ad essi il posto che avrebbero potuto occupare in seguito ad altri concorsi.

È stato anche fatto un accenno ai magistrati che svolgono la loro opera al Ministero. Anche qui la mia propensione sarebbe quella di cercare di risolvere il problema,

ma — come tutti sapete — si tratta di una questione molto grave perchè bisognerebbe creare un numero di funzionari aventi quella stessa preparazione dei magistrati che serve in sede di Ministero della giustizia e che, naturalmente, è una preparazione strettamente attinente all'ordinamento giudiziario.

Infatti, se non si conoscono questi problemi, se non si sa come si fanno le cause e come funziona in concreto la giustizia in tutte le sue istanze e in tutte le sue sedi, evidentemente non si può fare il mestiere di personale applicato a questo Ministero. Praticamente significa fare altri Magistrati chiamandoli con nomi diversi.

**R E N D I N A .** Si potrebbero lasciare quelli che sono alla 1ª Sezione.

**R E A L E ,** *Ministro di grazia e giustizia.* Attualmente, per esempio, c'è un contrasto fra i così detti penitenziaristi ed i magistrati che sono applicati alla Direzione generale.

Si tratta indubbiamente di un problema molto complesso che non va visto, però, da un punto di vista sindacale in quanto in questi casi quello che ci deve interessare sopra ogni altra cosa è l'amministrazione della giustizia.

Ora, io vi domando: ve la sentireste di togliere di mezzo la magistratura, l'ordine giudiziario dal regime carcerario? La giurisdizionalizzazione della pena anche attraverso il personale addetto alla sua amministrazione è una conquista moderna.

Ora, è vero che i penitenziaristi non sono più gli aguzzini di una volta, che nella maggioranza dei casi si tratta di gente preparata alla sua difficile funzione, ma ciò non toglie che questo sia sempre un problema assai grave.

Si è parlato anche della riforma dei codici. In Italia, come mi pare di avere già detto, è tutto lentissimo e anche in questo campo si va molto a rilento. Per ogni passo che si deve fare bisogna prima pensare per molto tempo.

Ora, la cosa alla quale io tengo moltissimo — e credo che sia anche una vostra esi-

genza — è che il Parlamento tracci dei principi precisi a coloro che devono fare la riforma dei codici.

A tale proposito, qualche giorno fa ad un Congresso tenutosi a Lecce ho detto non solo che il Parlamento non deve dare una carta in bianco con, al massimo, tre o quattro righe di principi generali polivalenti, ma ho detto anche che, se per ipotesi fossi io in quel tempo il destinatario di questo mandato, non lo accetterei perchè non mi sentirei di mettermi al lavoro senza che il Parlamento abbia fatto prima le sue fondamentali scelte politiche.

In questo campo, infatti, si tratta di problemi che toccano la libertà dei cittadini, il loro trattamento e così via; quindi il Parlamento deve assumere le sue responsabilità.

**ARTOM.** L'opposizione approva.

**REALE, Ministro di grazia e giustizia.** Spero, comunque, che si possa pervenire presto all'attuazione della riforma di questi codici, soprattutto per quanto riguarda il codice di procedura penale che, come voi sapete, io ritengo più urgente modificare.

A parte, infatti, la contrapposizione tra processo inquisitorio e processo accusatorio, che io vi pregherei di esaminare tenendo presente certe preoccupazioni sociali, come per esempio, la possibilità da parte dell'imputato di potersi difendere — possibilità che non è detto che sia meglio assicurata dal processo così detto accusatorio —, a parte questa contrapposizione, ripeto, è evidente che ci sono tanti principi controversi per cui abbiamo assolutamente bisogno di fare una approfondita discussione in Parlamento, affinché la delega sia la più chiara possibile.

Per la urgenza e la controversia di queste questioni abbiamo dato la precedenza al codice di procedura penale, sperando di arrivare al più presto possibile alla sua modifica.

Si è parlato anche dei magistrati e dei cancellieri e dell'obbligo di raggiungere determinate sedi. Poichè c'è l'abitudine di conservare il posto dopo la promozione.

**PACE.** Speriamo che in proposito non venga quel disegno di legge di cui si parla.

**REALE, Ministro di grazia e giustizia.** Proprio il primo articolo di quel disegno riguarda una anomalia enorme del sistema attualmente vigente. Infatti, la distribuzione dei magistrati nelle varie sedi può essere variata con decreto del Presidente della Repubblica, per poter cambiare di sede i cancellieri ci vuole, invece, una legge. Per cui, quando con decreto presidenziale si attribuiscono dei posti di magistrati ad una determinata sede, non possiamo mandarvi i cancellieri se prima non è stata approvata una apposita legge. Ora il primo articolo del disegno di legge cui si è accennato riguarda la riparazione di questo squilibrio. La questione dell'inamovibilità e dell'obbligo di raggiungere le sedi è connessa e parallela a quella di certe sedi che non sono ambite. Ci troviamo in difficoltà grossissime a questo proposito, poichè spesso pubblichiamo l'elenco delle sedi vacanti; ma nessuno domanda di andarci; nè d'altra parte possiamo trasferire d'ufficio i magistrati, essendo ciò vietato dalla Costituzione.

**PINNA.** Ma i magistrati che sono stati promossi possono essere spostati di sede.

**REALE, Ministro di grazia e giustizia.** Ci sono sempre esigenze di fatto che occorre tener presenti. È comunque il Consiglio superiore della Magistratura che decide queste cose.

**PRESIDENTE.** Invito il Ministro di grazia e giustizia a manifestare il suo parere sugli ordini del giorno presentati sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, dei quali do lettura:

Il Senato,

rilevato che il Tribunale per i minorenni, disciplinato dal regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404 con criteri di autonomia, manca di un proprio organico,

rilevato che il numero dei componenti il Tribunale per i minorenni compreso il personale di cancelleria, è assolutamente inadeguato,

rilevato che i medesimi problemi si presentano per la procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni,

rilevato che con la sentenza n. 88 del 1962 della Corte Costituzionale si è appesantita la funzionalità di detto tribunale,

rilevato che in forza della sentenza numero 130 del 1963 della stessa Corte costituzionale non è più permesso, quando il minore è coimputato con maggiorenni, farlo giudicare dal Tribunale per i minorenni,

rilevato che la competenza sui provvedimenti civilistici concernenti i minori è suddivisa fra il giudice tutelare, il tribunale per i minorenni ed il tribunale ordinario,

rilevato che per quanto riguarda i provvedimenti che riflettono l'affidamento della prole, il Tribunale per i minorenni è competente per i figli naturali, per i figli nati da matrimonio sciolto o annullato, per i figli dei coniugi che abbiano instaurato il regime della separazione di fatto, mentre la competenza è del giudice ordinario in sede di separazione contenziosa o di modificazione dei provvedimenti presi in sede di separazione consensuale,

rilevato che in vista di una organica riforma, il Tribunale per i minorenni va indicato come il più qualificato a conoscere delle cause aventi per oggetto la separazione personale dei coniugi e che si impone la adozione del processo inquisitorio,

rilevato che è sentita l'esigenza di introdurre tra le cause di separazione la giusta causa, intesa come situazione obiettiva che, anche se incolpevole, rende intollerabile la convivenza,

rilevato che i provvedimenti presidenziali di cui agli articoli 319-359 del codice civile spesso non possono essere eseguiti per indigenza;

rilevato che la legislazione minorile non prevede, in sede amministrativa, nè la possibilità di porre i minori, non irregolari, in pensionati giovanili; nè la possibilità di seguire quei minori irregolari che, pur non potendo vivere in libertà, non rientrano nè tra i recuperabili nè tra i manicomiali;

invita il Governo,

a studiare coordinati ed organici provvedimenti diretti ad eliminare le deficienze e gli inconvenienti sopra lamentati.

ALCIDI REZZA Lea

Il Senato,

rilevato che da più parti, e fra le più qualificate, si avverte la necessità ormai imperiosa di procedere ad una totale revisione della legge del 1958 sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, così come è dimostrato dai numerosi voti espressi dalla grande maggioranza dei giudici nelle assemblee e nei congressi tenuti dalla Associazione nazionale magistrati, dalle molte istanze in tal senso apparse sui più noti e diffusi organi della pubblica opinione, dalle soluzioni a cui sono pervenuti eminenti cultori di materie giuridiche, e dai disegni di legge che attualmente si trovano innanzi al Parlamento;

rilevato che le critiche mosse alla legge istitutiva del Consiglio superiore pur nella difformità delle singole concezioni, concordano sostanzialmente nel ritenere che il legislatore del 1958 non ha provveduto a garantire sufficientemente l'indipendenza dei magistrati e dell'ordine giudiziario, indipendenza che costituisce indispensabile premessa dello Stato moderno strutturato dalla divisione dei poteri, anche nella più attuale ed evoluta delle accezioni;

rilevato che, eliminato dalla Corte costituzionale il più esplicito degli strumenti di interferenza dell'esecutivo nella vita della Magistratura, si appalesa indilazionabile lo appagamento dell'esigenza di armonizzare l'intero contesto della legge al dettato costituzionale, avuto particolare riguardo alla indipendenza interna dei giudici che mal si concilia con la vigente regolamentazione dell'elettorato passivo e attivo destinata a perpetuare in concreto l'assetto gerarchico-piramidale della Magistratura, caratteristico degli organismi burocratici e possibile causa di conformismo;

rilevato che l'indipendenza dall'interno si appalesa altrettanto indispensabile di

quella dall'esterno, per impedire che l'organo di autogoverno della Magistratura, da istituto democratico possa trasformarsi in organo burocratico;

invita il Governo, sollecitati anche i lavori della Commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario, a promuovere i provvedimenti necessari atti ad assicurare la indipendenza dei singoli giudici e dell'ordine medesimo, garanzia suprema della società e delle libertà di tutti.

ALCIDI REZZA Lea, PALUMBO

Il Senato,

considerata l'urgente necessità di una radicale riforma dei Codici sostanziale e di rito, ai fini del loro adeguamento alla realtà sociale nel quadro dell'ordinamento costituzionale;

considerato che tale necessità formalmente avvertita anche dal Governo non si è però tradotta in concreta iniziativa legislativa;

impegna il Governo a presentare senza ulteriore ritardo i relativi disegni di legge.

GULLO, TERRACINI, KUNTZE, RENDINA, MARIS, GRAMEGNA, MORVIDI

Il Senato,

considerato che sono state presentate proposte di legge intese a modificare la legge 24 marzo 1958 n. 195 sul Consiglio superiore della magistratura, nel senso che ad esso venga riconosciuta, come per disposto costituzionale, la piena indipendenza da ogni influenza esterna, nonchè la più completa autonomia interna;

considerato che con tale autonomia interna contrasta l'articolo 23 della legge numero 195, che ancorchè non formalmente incostituzionale, introduce un sistema corporativistico contraddicente il principio democratico per cui ogni membro di un organismo elegge con parità di diritti tutti i suoi rappresentanti;

impegna il Governo a prendere in considerazione con urgenza il problema ed a com-

piere quanto necessario affinché l'iter legislativo delle proposte di legge sopramenzionate non subisca ritardi e possa essere sollecitamente concluso.

KUNTZE, TERRACINI, RENDINA, MARIS, GRAMEGNA, MORVIDI, GULLO

Il Senato,

considerato che il regime di vita carceraria è ancor oggi quello fissato dal regio decreto 18 giugno 1931; che tale regime di vita è in stridente contrasto con il fine educativo della pena ed il senso di umanità nei trattamenti verso i detenuti sanciti dalla Costituzione, in quanto commina, anche per lievi mancanze sanzioni inutilmente afflittive e lesive della dignità umana;

considerato che il permanere di un tale sistema penitenziario dà causa a fatti dolorosi che sollevano protesta e profonda indignazione nella pubblica opinione, come la recente morte del detenuto Razzano Vincenzo avvenuta nelle carceri di Santa Maria Capua Vetere, dopo 4 giorni di immobilità sul letto di contenzione;

impegna il Governo a porsi con urgenza il problema di una radicale riforma dell'ordinamento penitenziario, ad approntare tutti i mezzi necessari per la sua soluzione e ad impartire nel contempo con immediatezza le disposizioni necessarie perchè siano rese inapplicabili sanzioni che sono in aperto contrasto con la Costituzione e con i principi di rispetto della persona umana.

RENDINA, KUNTZE, MORVIDI, TERRACINI, MARIS GRAMEGNA, GULLO

Il Senato,

considerato che con la legge 4 gennaio 1963 n. 1 è stato affrontato in maniera parziale ed insoddisfacente il problema dell'ordinamento giudiziario, nel limitato settore delle promozioni dei Magistrati;

considerato che in occasione della discussione della predetta legge il Governo assunse impegno di affrontare compiutamente e con urgenza la materia relativa alla riforma di tutto l'ordinamento giudiziario, riconoscendo che la riforma parziale non soddi-

Commissione speciale per l'esame del d. d. l. n. 502

9ª SEDUTA (13 maggio 1964)

sfaceva al retto funzionamento della giustizia ed alle aspettative dei Magistrati e dei cittadini;

considerato che, nonostante le vivissime sollecitazioni, provenienti dalla opinione pubblica in generale e in maniera più sensibile dalle categorie interessate, la progettata riforma non ha assunto ancora concreta espressione legislativa;

impegna il Governo a predisporre con urgenza i necessari strumenti per la sollecita attuazione della riforma, al fine di soddisfare le giuste aspettative dei cittadini e dei Magistrati e le oggettive necessità del Paese nel settore dell'amministrazione della giustizia.

GRAMEGNA, MARIS, RENDINA,  
KUNTZE, TERRACINI, MOR-  
VIDI, GULLO

Il Senato,

considerata la grande risonanza che nell'opinione pubblica, negli organi di stampa e nella coscienza popolare hanno avuto i recenti fatti collegati all'attività di polizia giudiziaria dei carabinieri di Bergamo;

considerato che essi si ricollegano ad altri fatti analoghi avvenuti in precedenza e di non minore gravità;

considerato che tali deplorabili fatti hanno la loro vera causa nell'attuale sistema processuale inquisitorio che non garantisce sufficientemente i diritti della difesa;

considerato che, comunque, anche con le vigenti leggi tali fatti non si verificherebbero se la polizia giudiziaria costituisse un corpo autonomo alle dirette dipendenze del Magistrato;

impegna il Governo nell'attesa che sia modificato l'intero sistema processuale penale, a predisporre gli opportuni provvedimenti di carattere legislativo e ad adottare in via d'urgenza tutte le necessarie misure intesi ad impedire il ripetersi di così tristi ed allarmanti avvenimenti.

MARIS, RENDINA, GULLO, GRAMEGNA,  
MORVIDI, KUNTZE, TERRACINI

Il Senato,

nella concorde volontà di onorare ed esaltare l'amministrazione della giustizia e di portarne a conoscenza della Nazione la molteplice attività sovente ignota,

esprime il voto che, ripristinandosi la antica tradizione, l'anno giudiziario sia solennemente inaugurato anche nelle sedi di Tribunali, con partecipazione di tutte le Autorità del circondario, con la esposizione da parte dei Capi responsabili dell'andamento della giustizia del Distretto, del lavoro compiuto, della giurisprudenza elaborata, delle esigenze manifestatesi nei servizi e negli strumenti legislativi.

PACE

Il Senato,

impegna l'onorevole Ministro guardasigilli a volere rendere note le direttive alle quali — nell'esercizio del potere discrezionale demandatogli dalla legge — informa le proprie decisioni (nel ricorso positivo delle condizioni segnate dalle norme in vigore) in merito alle istanze di differimento di pena, ex articolo 147, n. 1 Codice penale e 589 secondo capoverso Codice di procedura penale e di liberazione condizionale dei condannati, ex articolo 176 Codice penale e 43 disposizione di attuazione Codice di procedura penale.

PACE

Il Senato,

ricordando che la convenzione internazionale O.N.U. per la repressione dei reati di genocidio risale al 1952, con l'adesione dell'Italia;

che il Parlamento italiano ha discusso nel corso della III legislatura l'approvazione di una legge di applicazione della Convenzione predetta;

che nelle more della discussione il disegno di legge di iniziativa governativa è decaduto per la fine della legislatura;

si rammarica che nella IV legislatura non sia stato ancora preso in esame il disegno di legge di iniziativa del senatore Fe-

noaltea che tratta appunto della repressione del reato di genocidio;

invita il Governo a riprendere con sollecitudine la iniziativa per l'attuazione della adesione dell'Italia alla Convenzione internazionale.

CALEFFI, MAIER, JANNUZZI, ARTOM,  
MARIS, PARRI

Il Senato,

considerato che il personale esecutivo addetto alle cancellerie non fruisce di una carriera;

che ciò mortifica soggettivamente le aspirazioni degli addetti alle attività esecutive e, conseguentemente, impedisce qualificazioni e spinte atte a contribuire oggettivamente ad un miglior funzionamento dei servizi dell'amministrazione della giustizia;

che è stato presentato un disegno di legge per avviare a soluzione il problema,

impegna il Governo ad apprestare tutti gli strumenti necessari perchè l'iter legislativo del disegno di legge di cui sopra non subisca ritardi ed il problema possa essere risolto senz'altri indugi.

MARIS, RENDINA, KUNTZE

Il Senato,

ritenuto che le procedure giudiziarie civili vanno assumendo sempre più il carattere della lentezza che incide direttamente sulla loro efficienza;

che i termini ordinatorii e le norme sulla brevità dei differimenti nella fase istruttoria non vengono spesso osservati;

che il rinvio delle cause al collegio viene fatto a mesi di distanza dalla chiusura della istruzione;

che esistono casi nei quali i differimenti o i rinvii al collegio sono stati effettuati ad oltre un anno dalla data di partenza;

che questi difetti, oltre che nuocere alle parti, scuotono nell'opinione pubblica la fiducia nella validità del ricorso alla Giustizia;

che bisogna rendersi conto delle difficoltà finanziarie e strumentali in atto, ma

occorre compiere ogni sforzo perchè il personale giudiziario di ogni categoria dia il massimo delle sue possibilità di rendimento e sia fornito dei mezzi necessari per assolvere le sue funzioni e nessun margine di indulgenza sia concesso ad interessati atteggiamenti dilatori delle parti;

invita il Governo ad apprestare, in sede amministrativa e legislativa, i mezzi per superare la situazione innanzi richiamata.

JANNUZZI

Il primo ordine del giorno, firmato dalla senatrice Alcidi Rezza è stato fatto proprio dal senatore Artom.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Quest'ordine del giorno parla di troppe cose perchè io possa esprimere un parere di favore o di sfavore, posso dire al massimo che esso potrà costituire argomento di studio.

ARTOM. Potrebbe accettarlo come raccomandazione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. L'accetto come raccomandazione, impegnandomi ad esaminare e studiare gli argomenti e i problemi in esso contenuti.

Il secondo ordine del giorno, firmato dai senatori Alcidi Rezza e Palumbo, fatto proprio dal senatore Artom, riguarda la questione del Consiglio superiore della Magistratura e sollecita la riforma dell'ordinamento giudiziario. La riforma dell'ordinamento giudiziario è stata la mia prima preoccupazione, me ne sono occupato per mesi. In proposito posso comunicarvi che è stata ricostituita la Commissione che deve studiare il problema. Essa è composta di elementi che rispecchiano tutte le diverse tendenze e si dovrà riunire prossimamente. Speriamo quindi di avere al più presto i risultati dei suoi lavori che verranno poi sottoposti all'esame del Parlamento per una scelta definitiva. Dal punto di vista degli ottimisti, la Commissione dovrebbe giungere a formulare uno schema di legge sul nuovo ordinamento giudiziario. Ma io ritengo che non sarà facile arrivare ad una conclusione del genere. Il problema è complesso e coinvolge con-



trapposizioni drammatiche, soprattutto per quanto riguarda la progressione dei magistrati. È probabile pertanto che la suddetta Commissione ci fornisca alcuni indirizzi, tra i quali poi il Parlamento farà la sua scelta.

Per quanto riguarda, invece, il problema del Consiglio superiore della Magistratura, esistono — come è stato ricordato — tre proposte di legge di iniziativa parlamentare. Posso aggiungere che nei prossimi giorni il Governo, su mia richiesta, esaminerà se debba intervenire con la presentazione di un proprio disegno di legge, o se invece debba fare una scelta di atteggiamento rispetto alle varie proposte di legge già presentate. In particolare, sarà al più presto oggetto di considerazione da parte del Governo, per scelta del suo atteggiamento, il problema dell'elettorato attivo. Accetto pertanto l'ordine del giorno presentato dai senatori Alcidi Rezza Lea e Palumbo, nel senso che il problema del Consiglio superiore della Magistratura sarà esaminato dal Governo per determinare il programma di attuazione dei provvedimenti opportuni.

Quanto al terzo ordine del giorno, dei senatori Gullo ed altri, ritengo di aver già risposto in proposito. Il lavoro di preparazione dei disegni di legge per la riforma dei codici è in atto. Ad ogni modo, accetto l'ordine del giorno come raccomandazione.

Circa il quarto ordine del giorno, firmato dai senatori Kuntze ed altri, osservo che sulla questione del Consiglio superiore della Magistratura è stato presentato anche un ordine del giorno dal Gruppo liberale. Ho già dato in proposito delucidazioni corrispondenti in parte alle attese dei presentatori dell'ordine del giorno, senza entrare nel merito perchè dovrei discuterne le motivazioni che spesso per me sono inaccettabili. Dichiaro che il Governo già porta la sua attenzione sui problemi prospettati nell'ordine del giorno, che accetto come raccomandazione in particolare per quanto riguarda l'articolo 23 della legge n. 195, rispetto al quale il Governo manifesterà prossimamente il suo atteggiamento.

Ho già risposto che il nuovo ordinamento penitenziario verrà al più presto in discussione al Parlamento e in quella sede, quindi,

potranno essere discussi anche i problemi sollevati dal quinto ordine del giorno presentato dai senatori Rendina ed altri. Comunque il Governo dichiara inaccettabile la motivazione, in ordine alla quale ha riferito le notizie a sua disposizione, e accetta il dispositivo come raccomandazione, in quanto è al termine lo studio del nuovo ordinamento penitenziario.

Quanto al sesto ordine del giorno, firmato dai senatori Gramegna ad altri, devo ripetere quello che ho già detto per l'ordinamento giudiziario. Il Governo prende atto di questa raccomandazione ed assicura che entrerà subito in funzione la Commissione per lo studio dell'ordinamento giudiziario.

Non accetto il settimo ordine del giorno dei senatori Maris ed altri perchè, mentre la ricostruzione dei fatti cui si accenna potrà essere effettuata in sede di discussione delle interpellanze, i problemi di natura procedurale sui quali viene sollevata l'attenzione del Governo saranno esaminati e discussi in sede di riforma del codice di procedura penale.

Accetto l'ottavo ordine del giorno del senatore Pace, nel senso che porrò allo studio il problema delle cerimonie, poichè c'è anche da considerare il dispendio di energie che ognuna di queste cerimonie comporta. La questione presenta aspetti positivi e negativi.

Quanto al nono ordine del giorno, firmato anch'esso dal senatore Pace, osservo che non è che in materia ci siano delle direttive rigide, non come tutela della discrezionalità del Ministro ma come tutela della specialità di questi provvedimenti; perchè i provvedimenti di grazia in genere si contrappongono a quelli di amnistia sia per la loro specificazione che per il fatto che devono tener conto di un complesso di elementi relativi all'individuo. Direi quasi che si deve considerare non la malattia, ma l'ammalato.

Per quanto riguarda le istanze di differimento della pena, quelle che giungono al Ministero sono quasi tutte connesse con una domanda di grazia; per cui si chiede che, in attesa che la domanda di grazia sia istruita, venga frattanto sospesa l'esecuzione della pena, altrimenti potrebbe succedere che la grazia arrivi quando la pena è già scon-

tata. In questi casi, a meno che la domanda di grazia non sia al primo esame assolutamente indegna di accoglimento normalmente siamo piuttosto favorevoli all'accoglimento della sospensione della pena. Un'altra ragione che spesso viene invocata nelle istanze di differimento della pena è una ragione di malattia.

Per quanto invece riguarda la questione, assai più importante, della liberazione condizionale, i criteri cui ci si attiene in simili casi sono contenuti nella legge: non li inventa nessuno. Devo dire che ci si basa moltissimo sull'accertamento delle prospettive di emenda del detenuto; soprattutto ci fondiamo sulle osservazioni fatte durante la vita carceraria dal direttore delle carceri, dalla commissione di disciplina, dai giudici di vigilanza e dai procuratori della Repubblica. Esiste una certa confusione di idee in materia perchè spesso la contrarietà soprattutto della Procura della Repubblica a questi provvedimenti viene desunta dalla natura del delitto, la quale può invece essere presa in considerazione solo come elemento accessorio circa la prevedibilità dell'emenda del detenuto. Aggiungo che io sono piuttosto favorevole alla liberazione condizionale verso la fine della pena, perchè trovo che vale la pena correre un piccolo rischio: la esistenza della condizione da una parte e l'atto di umanità dall'altro possono spingere l'individuo verso un migliore sistema di vita.

**P A C E .** Mi dichiaro soddisfatto della risposta del Ministro e ritiro l'ordine del giorno.

**R E A L E ,** *Ministro di grazia e giustizia.* Il decimo ordine del giorno dei senatori Caleffi ed altri, non solo è accettato, ma è anche già realizzato quanto in esso proposto. Sono stati, infatti, presentati due disegni

di legge, uno di carattere costituzionale, l'altro di carattere ordinario, che risolvono il problema del genocidio. Adesso tocca a voi approvarli.

L'undicesimo ordine del giorno è stato presentato dai senatori Maris ed altri. In materia abbiamo approvato un provvedimento per settecento posti di dattilografo giudiziario. Quindi qualcosa è stata fatta per ovviare all'inconveniente lamentato. Si tratta comunque di problemi che vanno approfonditi e che noi porremo allo studio allo scopo di soddisfare le esigenze urgenti prima del servizio e poi della categoria. Questo come norma generale. Dichiaro di accettare l'ordine del giorno come raccomandazione.

Accetto infine come raccomandazione il dodicesimo ed ultimo ordine del giorno del senatore Jannuzzi assicurando che il Governo farà ogni sforzo per superare la situazione lamentata nell'ordine del giorno.

**P R E S I D E N T E .** Esaurito l'esame degli ordini del giorno passiamo a quello degli articoli del disegno di legge n. 502, relativi allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e della Tabella n. 4.

*(Senza discussione sono approvati gli articoli da 27 a 29 e la Tabella n. 4).*

I relatori del disegno di legge sono invitati a tener conto delle decisioni della Commissione nella stesura della relazione per la Assemblea.

*La seduta termina alle ore 13,40.*

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari