

21.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 12 SETTEMBRE 1963

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PERTINI

INDICE

	PAG.
Congedi	1031
Disegno di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964 (130).	1031
PRESIDENTE	1031
GONELLA GIUSEPPE.	1031
BOSCO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	1032
1035, 1037, 1044, 1046, 1052, 1055	
GUIDI.	1040
MILIA	1050
DELL'ANDRO.	1056
Proposte di legge (<i>Annunzio</i>)	1031

La seduta comincia alle 10.

FRANZO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Beragnoli, Pedini, Sarti e Sinesio.

(*I congedi sono concessi*).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

TURNATURI ED ALTRI: « Integrazione della legge 15 dicembre 1959, n. 1089, sullo stato

e l'avanzamento degli ufficiali della guardia di finanza » (403);

LANDI ed altri: « Estensione dei benefici della legge 27 febbraio 1955, n. 53, ai salariati dello Stato licenziati prima dell'entrata in vigore della legge stessa » (404);

LANDI ed altri: « Estensione dei benefici previsti dalla legge 2 aprile 1958, n. 362, ai salariati permanenti collocati a riposo anteriormente alla data del 6 agosto 1948 » (405).

Saranno stampate e distribuite. La prima, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, sarà trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede; delle altre, che importano onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Seguito della discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia (130).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia.

È iscritto a parlare l'onorevole Giuseppe Gonella. Ne ha facoltà.

GONELLA GIUSEPPE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, la lettura del disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1963-64 m'induce ad un'immediata conclusione che si può tradurre in poche parole: nulla è mutato sostanzialmente di quanto è stato oggetto di ripetuti e, vorrei quasi dire, pervicaci lagnanze e addebiti durante i cinque anni della precedente legislatura.

Le cifre sono chiare e parlano con precisione: la spesa è prevista in 95.301.100.000, con un aumento rispetto al precedente eserci-

zio di circa 10 miliardi e 37 milioni nelle spese ordinarie e con una diminuzione di 50 milioni nelle spese straordinarie.

La specificazione dei titoli in cui si ripartisce questo aumento la leggiamo nel disegno di legge e ritengo perciò del tutto superfluo citarla. Voglio però annotare che l'aumento si riferisce per larga parte al settore retributivo (trattamento economico della magistratura, dei magistrati della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, della giustizia militare, degli avvocati, dei procuratori di Stato), nonché all'adeguamento delle indennità militari dei sottufficiali e degli agenti del corpo di custodia, ecc.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Il riferimento ad altri magistrati non riguarda il bilancio in esame.

GONELLA GIUSEPPE. La ringrazio della precisazione. Ma resta il fatto che una parte notevole di quell'aumento è dovuta precisamente al trattamento economico dei magistrati appartenenti alle varie magistrature.

Voglio anche annotare che la percentuale delle spese previste per l'amministrazione della giustizia in rapporto al bilancio generale dello Stato è ancora diminuito, così da scendere al 2 per cento.

Nulla, più della scarna enunciazione di queste cifre, dice dello stato cronico di immobilismo in cui versa l'amministrazione della giustizia in Italia, stato cronico di immobilismo che inchioda questo Governo e tutti i governi precedenti che si sono succeduti dal 1945 ad oggi ad una precisa, non eludibile responsabilità. Cosicché la difficoltà che incontriamo, nel trattare ancora una volta i problemi che oggi discutiamo e di cui ci siamo occupati per tanti anni, per la verità non con molto costrutto, non è già quella che indica l'egregio relatore per la maggioranza, onorevole Amatucci (sempre tanto preciso e scrupoloso nell'assolvere degnamente al compito affidatogli, seppur non dimentico di doversi destreggiare fra le secche delle carenze e degli errori altrui, cosa cui provvede, d'altra parte, egregiamente con la sua relazione), la difficoltà, dicevo, non è di « cercare nuove idee e nuovi principi » — cito le sue parole — ma di ritornare alle « vecchie idee », quelle della tradizione, adeguandole alle mutate condizioni della società italiana, senza però alterarne l'essenza e la sostanza.

Le trasformazioni avvenute, e con tanta rapidità, soprattutto durante le ultime due guerre mondiali, le idee gettate fra gli umani dalla rivoluzione comunista e dal fascismo,

i fermenti che ambedue i fenomeni hanno provocato, esaltati dagli avvenimenti che li hanno accompagnati e seguiti, sono troppo profondi per essere reversibili. Le forze — non alludo soltanto alle forze materiali — passate allo stato libero o in via di passare allo stato libero, non sono tali da poter essere ricondotte entro le strutture del mondo di ieri. Ma, proprio per questo e per quella tradizione a cui ho accennato, e quindi per i valori tradizionali che la costituiscono che non sono i valori borghesi, ma sono l'antitesi dei valori borghesi, recenti e antitradizionali, io ritengo che ad essa e a quei valori dobbiamo riferirci se vogliamo davvero, come ha scritto il relatore di minoranza, una politica nuova nell'amministrazione della giustizia. Esigenza che egli poi tradisce, informandola ad un eccessivo spirito di parte.

Un'idea fondamentale credo sia da raccogliere e non dimenticare: socialmente, politicamente, culturalmente il mondo, che aveva preso forma a partire dalla rivoluzione del « terzo stato » e dalla prima rivoluzione industriale, si sta sfasciando, perdendosi e disperdendosi in un processo di dissoluzione che mette in movimento forze individuali, collettive, politiche, sociali, psichiche, spirituali precedentemente vincolate in vario modo da leggi e da influenze di ordine superiore. Se di questo noi siamo coscienti, se di questo noi prendiamo atto, allora la politica nuova nell'amministrazione della giustizia può essere tentata, purché lo si voglia effettivamente.

Mi auguro che di questa realtà nuova voglia prendere atto l'onorevole ministro, che è il responsabile dell'amministrazione della giustizia, anche se si devono nutrire riserve sull'effettiva capacità di risolvere questi problemi da parte di un governo che si definisce di centro-sinistra e che attua una politica che definirei meglio « sinistra », in quanto equivoca e demagogica ed espressione di tutto, tranne che di una effettiva volontà di rinnovamento della giustizia nell'accezione più ampia e più profonda del termine.

Ho appena letto sulla stampa di stamane dei provvedimenti approvati ieri dal Consiglio dei ministri e desidero dare atto all'onorevole ministro dello sforzo da lui compiuto nell'affrontare temi lasciati in disparte in questo dopoguerra e inconsueti anche in questo Parlamento, nonostante alcuni sporadici accenni nelle varie relazioni annuali ai bilanci della giustizia. Sono lieto di avere la possibilità di potermi intrattenere su questi problemi, con la speranza che a queste prime enunciazioni

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 12 SETTEMBRE 1963

segua una effettiva politica di più ampio respiro e più fertile di decisioni.

Quello che dirò in proposito si riallacerà in parte a mie personali vedute, sulle quali non voglio impegnare il mio gruppo parlamentare.

I problemi più gravi riguardano la legge penale perché è quella che riflette più compiutamente il volto di una società; e proprio in tema di legislazione penale voglio porre all'onorevole ministro alcune domande che potrebbero sembrare, almeno in linea generale, superflue, dopo le decisioni del Consiglio dei ministri, ma che meritano egualmente una risposta, perché non bastano le buone intenzioni, quelle buone intenzioni di cui — *absit iniuria verbis* — sono lastricate le strade dell'inferno.

Ritiene ella, onorevole ministro, che il nostro sistema penale sia tuttora valido o è invece dell'avviso che esso debba essere non solo aggiornato ma profondamente riveduto?

L'enunciazione dei provvedimenti approvati ieri dal Consiglio dei ministri sembrerebbe indicare, onorevole ministro, la sua adesione, in senso positivo, alla domanda, ma ad essa deve essere dato un volto, cioè dei lineamenti definiti.

Nel suo intervento di ieri l'onorevole Mario Berlinguer ha mosso vivaci critiche al sistema giudiziario vigente, fornendo una casistica in parte eloquente e in parte meno. A prescindere da quelle che sono state le sue valutazioni personali e dalla osservazione che certe modifiche costituirebbero soltanto quasi una specie di cerotto che nulla risolve, mi corre il dubbio che l'onorevole Berlinguer abbia voluto di proposito fare una polemica, quando ha parlato di codice fascista, proprio per amore della politica del « torcicollo » di cui non soltanto soffre sempre la stampa, ma soffrono anche molti rappresentanti nazionali, e che li induce a dire sempre male di Garibaldi che, in questo caso, sarebbe il fascismo.

Egli, infatti, è giunto al punto di fare una diagnosi di « follia fascista » in ordine ai premi di natalità che il fascismo aveva decretato per le madri prolifiche, incorrendo così nella grave dimenticanza di non ricordare che in uno Stato del quale egli segue le preferenze ideologiche e a cui lui e la sua parte si richiamano, e che per lui e la sua parte rappresenta la « guida » del mondo e la « guida » nel mondo, vi è stata una proposizione in ritardo, e se quella era una follia si è avverato un contagio tanto che, a distanza di molti anni, quello Stato, cioè la

Russia sovietica ha ritenuto di decorare le donne prolifiche fino a conferire il titolo di « eroina dell'Unione Sovietica » a compagne, anche non sposate, le quali abbiano messo al mondo almeno dieci figli.

Ma torniamo più specificamente all'oggetto di cui intendo occuparmi. Le ho chiesto, onorevole ministro, se ella ritenga che il nostro ordinamento penale debba essere completamente riveduto, soprattutto nella generale regolamentazione delle pene, così da dare al rapporto crimine-pena un equilibrio certo meno ingiusto di quello attuale. Ritengo che questo sia l'aspetto basilare, più importante di quanto è oggetto del nostro esame, che non può e non deve prescindere da quegli elementi storici e tradizionali che ne informano il pensiero politico e filosofico.

Nella passata legislatura si è molto discusso, nella Commissione di giustizia e in aula, in merito all'abolizione della pena dell'ergastolo. Per quanto non fossimo in pochi a sollecitarne la cancellazione dal nostro ordinamento giuridico, il guardasigilli del tempo, e il partito di maggioranza relativa con lui, vi si opposero non tanto con validi argomenti, quanto con una presa di posizione che apparve, soprattutto in certi momenti, aprioristicamente negativa. Tanto è vero che si ebbe poi la correzione, presentata dallo stesso ministro e approvata sia in Commissione sia in Assemblea, col decreto-legge sulla liberazione condizionale. Si volle così sostituire con un concetto pietistico quello chiaro e netto di giustizia, continuando in un indirizzo paternalistico che non è del tutto sconosciuto al nostro ordinamento penale e che tante volte è stato lamentato.

Ebbene, ritengo che non soltanto l'ergastolo, questa feroce, barbarica pena ogni giorno rinnovante quella capitale, che non si vuole però irrogare neppure in determinati gravissimi casi, debba essere spezzato via dal nostro ordinamento giuridico, ma anche la pena superiore ai ventiquattro anni. Non vi è crimine, non vi è delitto che non sia sufficientemente punito con questa pena che io ritengo di proporre come massima, salvo delitti che, per le circostanze che li hanno preceduti o costituiti o seguiti ovvero per motivi di necessità sociale, siano colpiti dalla pena capitale, nel concorso di una certezza di colpa da parte del reo.

Ventiquattro anni di carcere sono lunghi, onorevoli colleghi. Sono 365 giorni ventiquattro volte ripetuti e contati, giorno per giorno, nella livida, opaca penombra di una cella, nello sgocciolio del tempo inesorabile

che trascorre sempre più lento, mentre fuori dalle tristi mura la vita scorre e tripudia, mentre eventi fanno partecipi gli uomini, e questi vivono in essi e di essi, e le primavere cantano nel cuore di ognuno; mentre fuori delle sbarre si vive, si nasce, si crea, si ama, si spera.

Ventiquattro anni di reclusione sono quasi sempre più che sufficienti a ridurre l'uomo ad una larva, ad un malato, quando già prima non ne abbiano minato inesorabilmente la salute o non gli abbiano addirittura tolto la vita.

In alcuni casi, dicevo, è giustificabile la pena capitale. E desidero precisare in modo chiaro che quanto dirò non impegna il mio gruppo.

Non eccipisca la democrazia cristiana che la dottrina cattolica non può ammettere la pena di morte; non contestino gli uomini della democrazia cristiana che esiste una contraddizione per il cristianesimo tra l'ammissione della pena capitale e la sua originale ispirazione, che ha rivalutato la persona umana e ha considerato la vita come un dono sacro. Perché, in questo caso, dovrei rispondere agli oppositori con le parole di una rivista di alto valore giuridico, politico, filosofico, cristiano, *La civiltà cattolica*, che tre anni or sono, in occasione dell'esecuzione del bandito-scrittore Chessman ed in risposta alle polemiche che intorno ad essa si erano accese, fece udire una voce che, se non era ufficiale, era comunque molto probante e di grande peso, essendo quella di padre Messineo: « Vero è anche che il pensiero cristiano ha considerato sacro ed inalienabile il diritto alla vita, muovendo dal principio che padrone di essa è Dio, ma è anche vero che non ha mai ritenuto il precetto della sua conservazione come assoluto e senza alcuna eccezione. La vita fisica, secondo la morale cristiana, rimane innanzi tutto subordinata alla vita morale, così che, quando il compimento di un dovere ne richiede il sacrificio, l'uomo deve essere disposto a sacrificarla ».

E aggiunge: « La pena capitale risponde a questa esigenza o necessità sociale, a questa richiesta dell'ordine, del bene comune e della sicurezza, perché raggiunge più sicuramente lo scopo che non le pene detentive, anche lunghe. La sua legittimità riposa su questo solido fondamento, e lo Stato ha il diritto di ricorrere a questo supremo mezzo nei casi di più grave incidenza nella vita associata, che devono essere previsti dalla legge ed esaminati con processo pubblico con somma accuratezza, in modo da conseguire la certezza

morale della colpevolezza dell'imputato. Senza dubbio non è facile comprendere questo diritto, se si muove da un errato concetto della pena, o sulle considerazioni obiettive si concede il sopravvento a motivi sentimentali, di opportunità o estranei al nodo interno della questione ».

L'articolista dice quindi come non possa farsi, in nome della religione cattolica, alcuna obiezione alla pena di morte. Non faccio piatta polemica ricordando che soltanto poche settimane prima che Roma fosse conquistata nel 1870 vi erano state alcune esecuzioni capitali.

Né la pena capitale dovrebbe essere respinta da coloro che appartengono all'estrema sinistra, perché il codice penale sovietico (e mi riferisco al codice sovietico in quanto è considerato come una guida da tutto un determinato mondo, come il faro di determinate impostazioni non soltanto politiche, ma filosofiche) e le altre leggi complementari approvate dal *Praesidium* irrogano pene in cui, veramente, a prescindere dalla particolare valutazione di ciascun reato, non si può non vedere la preoccupazione e la ferma volontà dello Stato di difendere se stesso, il suo ordinamento, le sue istituzioni, e di proteggere i cittadini.

Lo sciopero in Russia è punito con una pena che va da 8 a 15 anni di carcere e con la confisca dei beni (in Italia: nessuna pena); i tumulti e i disordini con violenza alla forza pubblica sono puniti con 15 anni di carcere (in Italia: 2 anni al massimo); il furto rilevante ai danni dello Stato è punito con la fucilazione (in Italia: 3 anni di carcere); la fabbricazione e lo spaccio di monete false sono puniti con la fucilazione (in Italia: 12 anni di carcere al massimo); la fuga all'estero o il rifiuto di ritorno sono puniti con la fucilazione (in Italia: da 1 a 4 anni per i colpevoli di espatrio abusivo e nessuna pena per chi sia espatriato regolarmente e non voglia tornare in patria); il contrabbando è punito con 10 anni di carcere e con la confisca dei beni (in Italia: 3 anni al massimo); gli sfaccendati (teppisti, borsaneristi e in genere tutti coloro che si sottraggono ad un lavoro socialmente utile) sono puniti con pena che va da 2 a 5 anni di deportazione in campi di lavoro (in Italia: nessuna pena); l'attentato alla sicurezza dei trasporti (e in Russia rientrano in questo reato anche l'accumulo di vagoni vuoti nei depositi di smistamento, il deterioramento del materiale rotabile, e perfino il far partire un treno in ritardo) è punito con pena che va da 3 anni a 15 anni di carcere (in Italia: qualche raman-

zina o multa per le infrazioni minori e carcere fino ad un anno per quelle maggiori); l'omosessualità è punita con una pena che va da 3 a 5 anni di carcere (in Italia: nessuna pena); la propaganda sovversiva, infine (cioè la propaganda o l'agitazione con appello al rovesciamento e al sovvertimento o all'indebolimento dello Stato), viene punita con pena che va da 6 a 7 anni di carcere.

Voi dunque vedete che sia la pena di morte sia le altre pene sono previste con particolare rigore in questo Stato, dal che possiamo tranquillamente far discendere la certezza che per il codice penale sovietico noi italiani siamo tutti tipi da galera e che, se soltanto per una settimana venissimo assoggettati sperimentalmente a quel codice, il nostro paese si trasformerebbe di punto in bianco in una immensa prigione collettiva.

Ma fuori di ogni ironia non ho alcuna reticenza nel riconoscere che uno Stato che voglia davvero proteggere efficacemente le sue istituzioni, i suoi ordinamenti e l'ordine giuridico non può e non deve trastullarsi in geremiadi sui tempi e sulla nequizia umana, sul degradare dei costumi, sulla dissoluzione della morale e sul crollo dei valori tradizionali, ma deve provvedere a contenere il fenomeno, a reprimerlo fin dove è possibile, e nel contempo, con il riconoscimento degli errori e delle colpe commessi, deve avere una decisa, direi disperata volontà di restituire alla giustizia, nell'accezione più alta e più impegnativa del termine e del concetto, il suo vero volto di sempre. Questo non potrà non ricondurre la collettività nazionale e i singoli cittadini a constatare che « il deserto che sale » si è fermato e che in esso compaiono alcune tracce di umidore foriere di vegetazione e di ripresa.

E ai sedicenti democratici, quelli del cosiddetto centro e centro-sinistra, chiedo: forse che la pena di morte è stata abolita in Francia, in Inghilterra, in Germania, in Grecia? E dove è stata abolita (devo citare il Borneo, Ceylon, il Tanganika e il Congo?) non sono forse previste deroghe per i reati militari e per i gravi attentati alla sicurezza dello Stato?

Tre sono i pilastri fondamentali sui quali poggia il diritto: la pericolosità criminale, la responsabilità legale, la fusione delle pene e delle misure di sicurezza nell'unico concetto di sanzioni penali. Qual è il dovere dello Stato di fronte ai cittadini? Proteggere se stesso, nella organizzazione e nell'ordine giuridico suoi propri, prevenire nuovi delitti da parte dei delinquenti, impedire che essi

influenzino altri membri instabili della società. Quindi adattare, quando e se è possibile, i delinquenti alle condizioni della vita sociale.

Ma anche qui bisogna uscire dalla retorica comune. Non si può pretendere che un reo (prescindo dal titolo del reato e dalla gravità di esso), cioè colui che è segregato dalla società come indegno di farne parte, si senta di rimanere ugualmente uomo se la società non lo pone nelle condizioni di sentirsi tale. Il sentirsi uomo non deriva soltanto dalla partecipazione ai giochi sportivi e alle manifestazioni che possono sollevare l'animo, che pure sono cose non soltanto opportune, ma anche necessarie; deriva soprattutto dal vedersi e sentirsi attribuire specifiche responsabilità, tra le altre quella di risarcire il danno commesso e quella di contribuire al mantenimento della famiglia. La società deve porre il detenuto in condizione di lavorare per poter adempiere questi obblighi, attraverso i quali egli si sente responsabile di qualcosa, ed affinché attraverso questa responsabilità egli avverta che non è stato separato dal mondo e che, se il tempo inesorabile passerà salvandogli la salute e la sua condotta glielo avrà meritato, egli potrà davvero rientrare nella società con la convinzione di non esserne un escluso per sempre.

Ma fino a questo momento ciò non avviene. Sono circa 40 mila i detenuti.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono 31 mila, e il 55 per cento lavora. Nel numero di 31 mila sono compresi coloro che sono in attesa di giudizio o sono ricoverati in istituti di cura perché ammalati. Quindi, è stata raggiunta un'alta percentuale nella rieducazione al lavoro; probabilmente si potrà arrivare al massimo al 60 per cento.

GONELLA GIUSEPPE. Prendo atto della sua precisazione in ordine alla possibilità del lavoro, ma oltre a questo desidero porre l'accento sulla retribuzione che i detenuti ricevono.

Non riesco a comprendere perché il detenuto che compie lo stesso lavoro di un uomo libero debba essere pagato diversamente; non capisco perché il detenuto che lavora non debba fruire delle norme di carattere previdenziale ed assistenziale dalle quali sono tutelati tutti i cittadini.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Tutte le assicurazioni sono estese ai detenuti.

GONELLA GIUSEPPE. È un cammino che stiamo appena cominciando a percorrere ed io stesso ho presentato una proposta di

legge in tal senso, ma siamo in fase di lentissimo progresso, signor ministro, mentre nulla impedisce che si proceda, in merito, speditamente.

Quando il condannato sarà posto in condizione di lavorare e di guadagnare come un qualsiasi altro lavoratore, quando egli sarà assistito da tutte le assicurazioni previste dalle leggi, allora avrà il dovere di adempiere le sue responsabilità e la società avrà il diritto di pretendere questo adempimento.

AMATUCCI, *Relatore per la maggioranza*. Allora le prigioni diventerebbero luoghi sicuri di collocamento al lavoro.

GONELLA GIUSEPPE. Non credo che l'uomo voglia delinquere per trovare una occupazione, altrimenti non riconosceremmo all'uomo una volontà di bene e dovremmo affermare che Rousseau aveva ragione. La società non riuscirà certo a rendere tutti noi delinquenti. In me, onorevole Amatucci, è lontano il pensiero che un uomo che sia, non dico retto e probo, ma appena guardingo del suo avvenire e di quello della sua famiglia, voglia delinquere soltanto perché in carcere avrà modo di trovare quella occupazione che gli riesce difficile trovare in stato di libertà, perché gli manca l'appoggio o della cellula o del parroco. Non credo a questo.

Il comunicato conclusivo della riunione del Consiglio dei ministri lascia adito a molte speranze, se non altro in merito alle intenzioni dell'attuale ministro di fare qualcosa di unitario circa la legislazione. Si tratterà della esecuzione, delle modalità dell'esecuzione, del tempo di esecuzione, e tutto questo dovrà essere rapportato a certe esigenze imperiose di urgenza, soprattutto per quanto si attiene al codice penale e al libro del lavoro del codice civile.

Infiniti problemi che interessano tutti i campi del diritto e della legge in Italia sono dibattuti non da anni, ma da decenni; vi sono aspetti della legislazione italiana che sono stati ormai sviscerati sotto ogni luce. Direi che ormai essi possono essere portati davanti alle Commissioni che saranno chiamate ad esaminarli, a consigliare e a suggerirne la soluzione, su piatti d'argento, come problemi già risolti dalla dottrina, dalla classe giudiziaria, dall'esperienza e da quelle necessità di ordine filosofico, morale e spirituale, che la società italiana presenta da tempo.

Se così sarà, la giustizia non rappresenterà più una parola vana, un'immagine retorica, quasi una chimera irrisa dai cinici, trascurata dagli indifferenti, nostalgicamente ricor-

data da chi l'ha conosciuta ed apprezzata e da essa si è sentito protetto e difeso.

Allora veramente si tratterà di adottare una politica opposta all'attuale. Il problema, e insisto su questo, è quello di riconoscere che lo Stato non può farsi mediatore tra il disordine e l'ordine, tra la licenza e la libertà; il problema è quello di riconoscere che nello Stato si accentrano complessi di diritti e di doveri, in nome dei quali i cittadini hanno il dovere, sì, di osservare le leggi, ma hanno anche il diritto di essere tutelati e protetti come cittadini, come lavoratori e come uomini; il problema è quello di riconoscere che lo Stato non deve rinunciare alle sue prerogative e alla sua difesa, temendo con ciò di apparire uno Stato tiranno.

Mi sembra — non voglio commettere un plagio — che sia stato Voltaire a dire che, se vi è un regime che ha bisogno di ordine, di gerarchia e di autorità, questo è proprio il regime democratico. Ma gli è che, per uno strano miscuglio di complessi e di timori, sono i regimi democratici che, per non apparire tirannici, sgusciano, scivolano — e in Italia lo constatiamo a nostre spese — nella demagogia, nella negazione di quella che teoricamente dovrebbe essere la democrazia, fino a preconstituire gli elementi e i fattori per nuove soluzioni, cosicché la democrazia si trasforma in un cadavere sul quale gli uomini hanno steso il lenzuolo delle loro paure e delle loro viltà.

Lo Stato non deve rinunciare alle sue prerogative, e con ciò a quella che è la sua intrinseca essenza. Il richiamo che ho fatto ora ad alcune norme del codice penale sovietico ha voluto significare che, a prescindere dalla valutazione dei singoli reati, anche in relazione all'ambiente e alla società nazionale interessata, uno Stato che abbia il senso di se stesso, che intenda difendere i propri confini e nulla concedere alla sovversione criminale comune o alla sovversione criminale sedicente irredentistica, uno Stato che voglia che la propria gioventù non si svirilizzi, uno Stato che voglia veramente la punizione del crimine e la difesa degli interessi della collettività nazionale, non deve esitare a darsi e a dare al suo popolo le leggi che servano allo scopo.

Allora, onorevole ministro, la giustizia non sarà più quella cenerentola che abbiamo sempre lamentato e denunciato qui. Non vi sarà più un cammino anchilosato e caratterizzato da povertà di mezzi, da inadeguatezze estreme e, vorrei dire, da disonorevoli strutture.

Non vi sarà più una lentezza inammissibile nell'affrontare e risolvere processi e cause. La giustizia non verrà più ultima nella gerarchia delle diverse funzioni dell'amministrazione, ma verrà avanti alle altre, prima tra le altre; e ciò non in ossequio al principio che essa è il fondamento di uno Stato, per riferirmi all'antico brocardo romano, ma perché essa davvero è la più alta tra le funzioni dello Stato e non deve essere avvilita soltanto perché i suoi collaboratori non scendono e non vogliono scendere a rumorose manifestazioni di piazza.

Ricorderò soltanto molto fuggevolmente alcuni altri tasti dolenti del tema: ad esempio, bisognerà addivenire, senz'altro rinvio alle calende greche, al nuovo ordinamento giudiziario. La legge sull'aumento degli organici e sulle promozioni dei magistrati è stata soltanto una misura temporanea, presa sotto l'assillo di pressanti esigenze anche di legislatura.

Bisognerà poi affrontare e risolvere la carenza persistente nell'edilizia giudiziaria, in ordine alla quale ciò che è stato fatto — e ne do atto — è sempre molto poco rispetto a quello che è necessario.

Occorrerà anche provvedere all'attrezzatura più elementare degli uffici, ovviare alle deficienze nelle dotazioni essenziali, disporre un giusto regolamento economico non soltanto per i magistrati, ma per tutti i loro ausiliari, primi, tra gli altri, i cancellieri, perché la giustizia si articola non soltanto attraverso la saggezza, la sapienza ed il sacrificio dei magistrati, ma anche attraverso la diligenza, il lavoro, l'attività e lo spirito di sacrificio di tutti gli ausiliari.

E bisognerà por mano più vigorosamente ancora all'edilizia carceraria, tuttora rappresentata nel suo complesso da vecchi fabbricati, che suscitano sgomento per la vita imposta alle creature umane ivi rinserrate e che impediscono l'impianto di officine adeguate, cosicché soltanto poco più della metà della popolazione carceraria, come ho detto, riesce a trovare un lavoro.

Bisognerà anche rivedere il famoso regolamento carcerario, che ormai è antico di decenni. È esigenza, questa, che viene denunciata dai direttori delle case di pena, perché nell'ambito di questa revisione molte storture potranno essere corrette nell'esecuzione della pena.

In altro campo, bisognerà porre un termine per i lavori di riforma del codice di procedura civile, che prendo lietamente atto essere stata disposta. Nella trascorsa legisla-

tura, il 4 febbraio 1960, era stato presentato un disegno di legge al riguardo, ma esso non venne mai posto all'ordine del giorno e la legislatura si concluse senza che nulla fosse fatto.

Ogni anno in quest'aula o in Commissione giustizia, così da parte dei membri della Commissione, come da parte di tutti gli altri colleghi, da parte della stampa, da parte di privati cittadini e particolarmente di chi si trova a contendere avanti le autorità giudiziarie, si lamenta che la giustizia non è più tale, perché quando la giustizia non è sollecita finisce per essere ingiustizia. Su questi problemi già mi sono intrattenuto in passato, e con me lo avete fatto voi, colleghi dei vari settori della Camera, con animo ansioso di soluzione e con mente preoccupata, anche se, ahimé, senza risultato veruno.

Non v'è ramo della nostra legislazione che non appaia antiquato e farraginoso. E il cittadino constata, senza sforzo in verità, che tra tutte le funzioni dello Stato quella che presenta le maggiori deficienze è la giustizia; cosicché cresce in lui quella sfiducia profonda in essa e nello Stato che già tanto è radicata in tutti, in questo clima di liquidazione generale dell'autorità e di quelli che una volta si chiamavano valori dell'individuo e della società.

Quo vadis? Se vacilla uno dei pilastri fondamentali della nostra società nazionale e del vivere civile, la domanda non è esagerata.

So che l'onorevole ministro, pur partecipando ad un determinato schieramento contro il quale con radicata convinzione ci opponiamo, ha profondo il senso dello Stato; e lo dimostrano precisamente le proposte esaminate ed approvate ieri dal Consiglio dei ministri. Egli non può quindi disarmare nella direzione del suo Ministero, né può consentire che il Governo consideri la giustizia come un aggeglio da magazzino; e deve avanzare le sue richieste per subito: perché quelle che sono soltanto intenzioni, indicazioni di finalità da perseguire in un certo numero di anni, precisamente quattro — e il termine è molto lungo — non sono i provvedimenti che sono invocati e si collegano ad esigenze attuali e cogenti.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Quello è il termine massimo: non è escluso che possa essere abbreviato.

GONELLA GIUSEPPE. Non sono pessimista per natura, ma l'esperienza mi induce a temere più una richiesta di proroga del termine che una riduzione dello stesso. In

ogni modo quattro anni, soprattutto in materia di revisione del nostro ordinamento giuridico penale, sono senza dubbio troppi. Occorre abbreviare il termine, perché i problemi ormai sono indifferibili e non è possibile lasciare la società italiana ancora per quattro anni nelle condizioni in cui si trova.

Ella, onorevole ministro, deve chiedere oggi al Governo tutti quei mezzi che valgano intanto a restituire dignità e prestigio, forza e potere all'amministrazione della giustizia. Se così farà — e certamente lo farà — o se così farà il suo successore, il prossimo bilancio sarà indubbiamente diverso da quello attuale, perché con dieci miliardi non si risolvono le troppe questioni che sono sul tappeto. Potrà essere questo il principio di una ripresa e di una rinascita, nella quale io ed i miei colleghi del Movimento sociale italiano vogliamo sperare. Ma il presente bilancio non potrà avere il nostro voto favorevole.

Ho anche ascoltato — ed è questo l'ultimo argomento su cui intendo brevemente trattarmi — attraverso alcuni interventi di ieri, talune proposizioni e considerazioni in materia di matrimonio e di famiglia. E questo, a mio avviso, l'altro aspetto, oltre a quello penale, che caratterizza una società nazionale. Intorno a questi due pilastri, quello penale e quello familiare, ruota il popolo, ruotano gli individui. Vi è anche il diritto di proprietà, è vero: ma, da quando tale diritto ha cominciato ad essere scalfito col dover concedere il diritto di murare i ganci per il passaggio dei fili elettrici, ha cessato di essere quel *moloch* che era considerato ai tempi dei nostri padri. È questa una conseguenza del mutare delle cose e degli eventi. Ma il diritto di proprietà deve essere rispettato nella sua essenza. Non è rispettato, forse, nell'Unione Sovietica? Non vi sono, anche in quello Stato, norme penali che colpiscono coloro che ledono la proprietà privata dei cittadini? Perché l'uomo si è detto libero in quanto proprietario. È soltanto la misura di questo diritto quella che consente interpretazioni e posizioni politiche.

Sono, dunque, l'aspetto penale e l'aspetto familiare ad incidere profondamente e drasticamente sul volto di una nazione. A questo proposito bisogna, però, uscire dal conformismo, dai luoghi comuni e dalla retorica. Ritengo che le preoccupazioni e le reazioni moralizzanti sulla crisi della famiglia, non di rado conformistiche ed espressione di un vuoto e falso tradizionalismo che vorrebbe sostituire la tradizione vera e genuina, debbano decisamente scartarsi, e sia d'uopo invece rico-

noscere crudamente la situazione nella sua realtà. Il che ci porta a concludere, senza fatica, che la famiglia, purtroppo, ha da tempo cessato di avere un qualche effettivo significato superiore, e di essere costituita e cementata da elementi vivi di ordine non meramente materiale.

Dove è andato a finire quel carattere organico e unitario con cui si presentava in altri tempi? La sua unità è come svanita nel mondo moderno; e sta per svanire anche quella residuale patina di sacertà che veniva conferita all'istituto dal crisma del matrimonio religioso.

Oggi la famiglia, nella maggioranza dei casi, soprattutto nelle città (e le città in Italia sono molte, ché l'urbanesimo è un fenomeno che si va sempre estendendo ed aggravando, con tutti i suoi riflessi di ordine spirituale e psicologico), è una istituzione piccolo borghese, alla cui costituzione hanno concorso quasi esclusivamente e concorrono fattori utilitari e naturalistici, al massimo sentimentali. Essa si presenta priva di quel centro essenziale attorno a cui ruotava una volta la famiglia dei nostri padri, e che era costituito dall'autorità — spirituale soprattutto — del padre, che ne era il capo. Padre, da *pater*, infatti, che cosa significa? Significa « signore », « sovrano ».

Ed uno dei principali fini della famiglia, anzi il principale (anche se inconscio nei nubendi), quello della procreazione, a che cosa si riduce? Ad una continuazione di sangue, spoglia di quella continuità più essenziale che è data dalla trasmissione da generazione a generazione di un retaggio ideale e di una influenza spirituale.

D'altronde, come potrebbe essere diversamente, quando nella famiglia odierna non vi è un saldo centro che la tenga insieme? Come potrebbe essere diversamente, quando il padre, il capo naturale, è un oggetto convulso preso nell'ingranaggio della vita, e soltanto proteso nella soddisfazione materiale di ogni giorno, è ridotto ad una macchina per far denaro; e quando la madre, entrata ormai nel vasto mondo — pericolosissimo mondo — delle emancipazioni, delle professioni, del lavoro, o addirittura dedita alla vita frivola e mondana, non ha più tempo né disposizione per esercitare efficacemente il suo altissimo ed insostituibile ministero nei confronti dei figli, del marito e dell'unità della famiglia?

Al decadere del prestigio del padre e della madre fa così riscontro il distacco dei figli, una specie di iato sempre più netto, sempre più profondo fra le generazioni che

furono e sono, e quelle che avanzano e crescono.

Il diritto deve prendere atto di tutto questo ?

Il comunicato del Consiglio dei ministri, che ho letto stamattina, lascia adito a pensare che si sia preoccupati di ciò. Ma non so se questi problemi verranno esaminati sotto l'influenza di un complesso ancora conformistico; se ancora questo nostro regime, che si professa di estrema sinistra, sarà capace di affrontare i temi di fondo della nuova disciplina filosofica, morale e sociale del nucleo familiare e dei rapporti fra marito e moglie, fra figli e genitori.

Il ritorno, quando ed in quanto è possibile, agli insegnamenti di un passato che ha dato frutti d'oro in ordine all'unità della famiglia, credo potrebbe essere ancora la norma per salvare il salvabile dell'istituto familiare; ma dove le condizioni di vita ? Dove le presunzioni di costume ? Dove il timore reverenziale dato dal soccorso di un credo religioso, che oggi ormai è sentito soltanto come manifestazione conformistica, e da cui le anime e gli spiriti si allontanano ogni giorno di più ?

Si dovrà sanzionare, quindi, una realtà; e non ignorare neppure l'altro gravissimo problema su cui qualcuno ieri ha speso alcune parole, e al quale il comunicato del Consiglio dei ministri ha accennato. Quello del matrimonio è un problema anch'esso bisognevole d'una disciplina che non prescinda da ciò che ormai è irreversibile (parlo anche qui a titolo personale).

Non va a tal proposito dimenticato che la Chiesa, la quale non demorde dall'indissolubilità del vincolo matrimoniale, diciamo, nello spazio, negando il divorzio, ha cessato viceversa di ammettere tale indissolubilità nel tempo; tanto è vero che consente di risposarsi ai vedovi e alle vedove, il che equivale a spezzare il vincolo della fedeltà, cioè sostanzialmente ad una rottura della fedeltà, almeno, se si considera che la morte di colui o di colei cui si era indissolubilmente legati non ha spezzato quel vincolo, salvo che ad esso non si dia un contenuto meramente materialistico. Ma poiché questo non è, bisogna prendere atto anche di ciò: ed io non dico oggi nulla di più, perché mi riprometto di trattare un argomento così delicato al momento opportuno.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, mi sono intrattenuto molto fuggacemente, con uno sguardo d'insieme, sulla materia che è al nostro esame più che sui singoli titoli del nostro bilancio, sui quali tante volte — i bilanci di questi ultimi anni

sono stati pressoché simili — portai in passato la mia attenzione critica. Si potrebbe prendere gli atti parlamentari degli scorsi anni e dire: questo è il mio giudizio anche d'oggi. Muterà qualche cifra, ma il discorso resta quello. Ecco perché ho voluto considerare nell'insieme il nostro ordinamento giudiziario e la necessità di una politica nuova, di un ritorno, egregio relatore per la maggioranza, ad idee coraggiose, le quali tengano conto delle nostre più vere tradizioni ed insieme della realtà nella quale viviamo.

Ripeto che per tradizioni non mi riferisco a quelle borghesi sorte dalla matrice del « terzo Stato », ma a quelle che costituiscono il fondamento della vita giuridica, filosofica, morale del popolo italiano, quando era ancora popolo romano, perché le ragioni profonde nelle quali noi ci radichiamo (anche se alcuni vogliono dimenticarsene, quasi fossero una *deminutio*) sono nel solco della latinità, pur se oggi viviamo in tempi in cui si vuole abrogare l'insegnamento del latino.

Ma sempre occorrono fondi, onorevole ministro. Questo richiamo sembra discendere esclusivamente da valutazioni di ordine materialistico; ma il danaro non è quello che serve soltanto in guerra, serve e anche più in pace, e disporne è cosa cui bisogna provvedere prima che i codici siano riveduti. Bisogna provvedervi per tutto quanto è stato ricordato qui, per quanto, onorevole ministro, ella ben conosce. Bisogna che il Governo provveda. Se analoga esigenza viene riconosciuta e i fondi si finisce per trovarli per il « piano verde » ieri, per il « piano azzurro » oggi, per il problema del Mezzogiorno e per tanti altri problemi nazionali, bisogna reperirli anche per la giustizia.

Non vi può essere progresso se non vi è civiltà e non vi può essere civiltà se non vi è giustizia; perché solo nella giustizia all'uomo, sia esso un credente o un miscredente, appartenga ad uno schieramento politico o ad un altro, può essere fatta udire quella voce di verità assoluta cui egli non può non inchinarsi nel suo intimo, quand'anche la trasgredisca nell'azione. E nel riconoscimento è insita la possibilità di quella rieducazione, di quel rientro nel mondo sociale per il quale le leggi possono disporre e predisporre; ma senza giustizia nulla possono ottenere.

Onorevole ministro Bosco, per la stima che ho per lei personalmente, le auguro di essere ministro anche in avvenire. Per altro, chiunque sia a quel posto, bisogna che il bilancio del prossimo anno rappresenti veramente qualcosa di nuovo, di molto nuovo. Non sa-

ranno sufficienti gli aumenti di quest'anno, che non definirò ridicoli, ma che certo sono estremamente esigui. Questo attende il popolo italiano. E non è dubbio che ne ha pienamente diritto.

Come ho detto poc'anzi, su questo bilancio non degno della nostra civiltà giuridica e delle imperiose necessità presenti il voto del Movimento sociale italiano sarà contrario. (*Applausi a destra — Molte congratulazioni*).

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

GUIDI. Unanime, onorevoli colleghi, è la constatazione della disfunzione della giustizia e della conseguente esigenza di una riforma dell'ordinamento giudiziario e dei codici. Questo è stato, del resto, il comune denominatore del dibattito su tutti i passati bilanci della giustizia.

Nel dibattito in corso, per altro, c'è qualcosa di nuovo: ed è il riverbero del fatto che in una parte importante della magistratura si sia fatta strada la coscienza — già diffusa nell'opinione pubblica — dell'esistenza di una vera e propria crisi della giustizia (come ha detto il procuratore generale della Corte di cassazione Poggi). Noi salutiamo come un fatto altamente positivo il sorgere nella magistratura di una forza organizzata che fa proprie le aspirazioni dei lavoratori, che si collega idealmente alla lotta sostenuta in questi anni dalle masse popolari per il rinnovamento democratico della legislazione dello Stato.

Questa è anche vorrei dire, l'anticipazione della giusta rivendicazione dei settori più avanzati a che la magistratura divenga un potere saldamente ancorato al popolo, ad esso collegata anche attraverso l'espressione della volontà popolare.

Il relatore per la maggioranza condanna tutto questo e, vorrei dire, perfino si scandalizza che magistrati siano ricorsi al potere legislativo e ne abbiano sollecitato l'intervento (credo nella passata legislatura). Il relatore dice questo nella forma garbata che gli è consueta, ma è chiaro che considera l'episodio come un evento serio e grave, tale da minacciare il ruolo che la magistratura deve assolvere. Certo questa critica parte dalla concezione generale che il nostro relatore ha della democrazia e dei rapporti tra i vari poteri.

Quanto all'analisi, egli respinge il giudizio circa l'esistenza di una crisi nella giustizia. Si parla di lentezza, di esasperante lentezza. Non credo che il relatore sia sfiorato dal dubbio che la lentezza, che direi organica,

sia proprio l'espressione di una crisi profonda. Credo che il tema della lentezza sia stato trattato in quest'aula già nel lontano 1907.

BOSCO, Ministro di grazia e giustizia. Anche prima!

GUIDI. Certo! Io ho però presente il dibattito del 1907, nel corso del quale da parte di alcuni parlamentari della destra si disse che questa lentezza doveva essere superata recidendo alcune libertà e alcuni strumenti della difesa (perizie, numero degli stessi difensori). Si pose persino il problema in termini di economia di bilancio. È così antica la grettezza delle classi dirigenti!

Orbene, da questa impostazione deriva una conclusione nella relazione della maggioranza: la soluzione è nell'ammodernare e nello sveltire. Direi che questo sia un po' il comune denominatore della relazione, anche se è il titolo del secondo capitolo.

La maggioranza cullava quindi l'obiettivo di un ammodernamento, di una pura razionalizzazione della riforma dei codici: non altro. Anzi, l'onorevole Breganze è intervenuto, ha fatto la diagnosi, ha scritto perfino la ricetta, dicendo che bastano poche iniezioni per mettere le cose a posto.

Una diversa interpretazione mi è sembrato abbia voluto dare, nel dibattito alla Commissione giustizia, l'onorevole Dell'Andro, il quale ha imboccato la via di una tematica fondamentale nella scienza del diritto: la crisi del diritto. Problema certo interessante, pieno di suggestioni anche per noi che apparteniamo ad un movimento il cui primo e massimo teorico esordì con la critica alla filosofia del diritto hegeliana; un tema, dicevo, di largo interesse, che potrebbe impegnarci in altra sede. Non già, onorevole Dell'Andro, che io condivida l'opinione di qualcuno del suo gruppo che guarda con disprezzo alla teoria: ma questo confronto ideale, questo dibattito ha già avuto luogo in sede di elaborazione della Costituzione. L'onorevole Dell'Andro rilegga quegli interventi e vedrà le motivazioni ideali dei vari gruppi. Il confronto delle tre grandi correnti ideali del nostro paese — la cattolica, la socialista, la repubblicana — ha avuto per sua sintesi l'attuale Costituzione: continuare il dibattito in questa direzione ci allontanerebbe perciò dal necessario punto di partenza del nostro discorso, che deve appunto prendere le mosse da ciò che rappresenta la Costituzione e anche da ciò che ha rappresentato la inattuazione, la violazione della Costituzione durante questi anni da parte della democrazia cristiana.

Ella avrà presente, onorevole Dell'Andro, quali sono i punti febbrili della crisi del vecchio Stato liberale. Vi è il limite della partecipazione dei lavoratori alla vita e alla direzione dello Stato; vi è l'antitesi per cui un cittadino che nello Stato liberale è indicato come uguale dal punto di vista dei rapporti civili, ha viceversa dal punto di vista dei rapporti sociali una posizione ben diversa, è cioè un lavoratore oggetto di scambio. Orbene, le lotte della classe operaia e l'affermarsi progressivo dei contratti di lavoro hanno messo in crisi il mito dell'«armonia contrattuale» del codice napoleonico e della concezione che lo sorreggeva. A ciò va aggiunta l'eclisse della concezione della naturale coincidenza tra i fini dell'iniziativa privata e l'interesse generale, poiché spesso essa ha portato soltanto al predominio dei potentati economici. Tutto ciò dimostra chiaramente che quella vecchia dottrina non regge più.

La Costituzione affronta la crisi del vecchio Stato, e lo fa attraverso tre proposizioni fondamentali: talchè, parafrasando Renan, si può dire che essa potrebbe essere ridotta a tre articoli, gli altri 136 rappresentandone soltanto la specificazione e il necessario sviluppo. La prima di queste fondamentali affermazioni è il principio della sovranità popolare, intesa non più come astratta sovranità della legge ma come concreta presenza nello Stato delle masse popolari, attraverso le regioni, il Parlamento, gli istituti di democrazia diretta come il *referendum*, e mediante la partecipazione — non simbolica, ma effettiva — anche all'amministrazione della giustizia. Il secondo fondamentale principio è il riconoscimento, non soltanto dell'eguaglianza dal punto di vista civile, ma della pari dignità sociale di tutti i cittadini, con la conseguenza che la nuova posizione del lavoratore non discende da un puro atteggiamento solidaristico dello Stato, ma da un diritto derivante dall'interno del nostro ordinamento dal posto nuovo che egli deve occupare nella comunità nazionale. In terzo luogo la Costituzione pone all'iniziativa privata limiti, controlli e programmi.

Questi sono a nostro avviso, i tre elementi fondamentali, i pilastri, della Costituzione, la quale in questo senso rappresenta un avvio al superamento della crisi dello Stato.

Il quadro offerto oggi dalla nostra legislazione è rimasto scolpito nel discorso del procuratore generale della Corte di cassazione allorchè si è soffermato sul « conflitto di leggi vecchie e nuove », sull'« innesto di leggi e di orientamenti nuovi sui vecchi ».

Questa realtà è un'espressione dell'urto e della lotta tra forze diverse: da una parte il mondo del lavoro, dall'altra le forze della conservazione che hanno tenuto in piedi tutta una parte del vecchio ordinamento, condannato e superato dalla Costituzione. La causa dunque della crisi del diritto e della giustizia risiede nella mancata attuazione della Costituzione. Nel settore specifico della giustizia la crisi trae origine dalla « riforma mutilata » relativa al Consiglio superiore della magistratura, dalla inattuata riforma dell'ordinamento giudiziario richiesta espressamente dall'articolo 106 della Costituzione e dalla norma VII delle sue disposizioni finali, e dal rifiuto costantemente opposto dai governi democristiani di affrontare alcune riforme incisive di diritto sostanziale (riforma agraria, della disciplina delle società e del rapporto di lavoro) e di diritto processuale, su cui poggiare l'edificio dei quattro codici rinnovati in armonia con la Costituzione.

La prima esigenza da soddisfare è quella dell'autonomia e dell'indipendenza del magistrato, tema trattato già dal collega Bozzi, ma con riferimento alla sola magistratura ordinaria, mentre il problema dell'autonomia si pone anche per il Consiglio di Stato e per la Corte dei conti. Vorrei invitarla, onorevole ministro, a non ripetere quanto ha detto in Commissione, che cioè questo problema riguarda altri: ma a chi, se non a lei, si deve rivolgere un parlamentare che voglia affrontare questi problemi, visto che non vi è un bilancio degli affari costituzionali? È evidente che questo tema, dal punto di vista dell'unità della responsabilità politica e anche sotto il profilo della specifica competenza del dicastero, riguarda anche e soprattutto il ministro di grazia e giustizia.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Non imiterò l'esempio di Pilato.

GUIDI. Ho ascoltato, onorevole ministro, la risposta da lei data in Commissione e mi lasci dire che essa è stata largamente deludente. Raccogliendo un argomento addotto dall'onorevole Breganze, ella ha detto che il problema più importante è quello dell'unificazione del rito e che il resto viene dopo. Non nego che esista anche questo problema: ma l'elemento centrale e fondamentale, la prima garanzia che oggi il cittadino chiede e la condizione essenziale che egli pone è quella di avere un giudice indipendente. Soprattutto di fronte all'importanza sempre crescente della presenza dello Stato nella vita sociale, è evidente l'interesse del citta-

dino di avere un giudice indipendente che intervenga a correggere gli atti amministrativi contrari alla legalità repubblicana. Anche l'avvio verso una programmazione nazionale pone in primo piano la necessità di ristrutturare gli organi della giustizia amministrativa, istituendo i tribunali regionali amministrativi e riformando il Consiglio di Stato, in modo da rendere questi organi realmente indipendenti dall'esecutivo e dalle influenze dei monopoli, e per garantire il raggiungimento dei fini di utilità sociale perseguiti dagli organi democratici regionali e nazionali.

A proposito del Consiglio di Stato, ricordiamo le chiare parole del presidente Petrilli, che descrisse con tocchi efficaci la situazione in ordine al reclutamento dei magistrati tanto del Consiglio di Stato quanto della Corte dei conti. Gabinettisti, funzionari a riposo, vecchi servi dello Stato — ricordava il presidente Petrilli — fanno la ressa presso i ministri per ottenere la nomina a consigliere di Stato o della Corte dei conti. Di qui la sua conclusione (che è impossibile confutare): « Questa quasi esclusività del potere esecutivo nella nomina di magistrati che del potere stesso devono esaminare gli atti e i provvedimenti amministrativi, appare in contrasto non soltanto con la garanzia di indipendenza sancita dalla Costituzione, ma anche con l'utile esercizio delle funzioni da questa assegnate al Consiglio di Stato ».

Si tratta di affermazioni evidenti, perchè a nessuno può essere concesso di scegliersi il proprio giudice. Ora, invece, l'esecutivo si sceglie i giudici dei suoi atti amministrativi, perchè almeno la metà dei membri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono dallo stesso esecutivo nominati.

Il Consiglio di Stato deve essere reso indipendente, afferma l'articolo 100 della Costituzione: ma fino ad oggi nulla è stato fatto in questa direzione. E ciò malgrado il pesante giudizio della nostra Costituzione, che dice chiaramente come quell'organo non sia indipendente.

Ricordiamo un disegno di legge del passato Governo Fanfani, che si propone di modificare la legislazione del Consiglio di Stato; ma ricordiamo anche che il punto centrale, quello del reclutamento dei magistrati, non fu praticamente modificato. Vorrei chiedere — perchè ho letto un cenno al problema nella relazione dell'onorevole Moro al recente consiglio nazionale della democrazia cristiana — quali siano nella sostanza gli emendamenti che proponete. Interessano essi i reclutamenti

autonomi dei membri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti? Quali forme proponete per la nomina dei consiglieri di Stato?

La nostra Costituzione traccia la strada. Dai suoi lavori preparatori si deduce che tutti i gruppi, dal nostro al gruppo socialista e persino a quello liberale, erano allora favorevoli, sia pure in diversa forma, alla designazione dei consiglieri di Stato e della Corte dei conti da parte del Parlamento. Noi proponevamo che li nominasse l'Assemblea, l'onorevole Bozzi proponeva che fosse l'Ufficio di presidenza: era comunque un modo, sia pure indiretto, di espressione della sovranità popolare. Siamo disposti a discutere la scelta di questi modi; però non vi è dubbio che questo è un elemento fondamentale, se veramente vogliamo affermare l'autonomia e l'indipendenza in un settore così importante della vita dello Stato.

E veniamo ai magistrati ordinari. Ho già ricordato che il consigliere di Cassazione Aldo Peronaci nel suo discorso a Genova per l'inaugurazione del « comitato di azione » diceva chiaramente che in genere il pubblico ministero non si muove se non vi è denuncia d'ufficio. Questo è vero. In occasione di terremoti in borsa, non ricordo mai di avere visto promuovere azione penale per aggravi: eppure questo è un grave reato, previsto dal codice penale. Né abbiamo visto promossa alcuna azione penale in occasione dei gravi scandali che periodicamente ricorrono nella vita del nostro paese: l'ultimo è quello verificatosi nell'Istituto superiore di sanità. Orbene, avete mai visto il pubblico ministero aprire una istruttoria nei confronti di coloro che sono indiziati o anche solo convocarli per chiarimenti, qualcosa insomma che denunci l'avvio di una procedura?

Ho già avuto occasione di ricordare un caso clamoroso (è vero, è un caso, ma dimostra l'esistenza di un sistema): il caso del dottor Meli, il quale ha denunciato al suo ministro, il ministro della sanità, una serie di fatti gravissimi, che vanno dalla corruzione in aste alla turbativa d'asta, alla svenudita di materiali dello Stato colludendo con i compratori, fino alla pratica dell'abuso di un istituto di Stato posto al servizio della ricerca dei monopoli farmaceutici e della corruzione indiretta per superare i prescritti controlli sanitari. Fatti tutti che indubbiamente investono l'indirizzo di questo centro che dovrebbe presiedere alla salute del cittadino. Ebbene, sapete qual è stata la sorte di questo funzionario che ha denunciato fatti veri e rigorosamente documentati (poiché la

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 12 SETTEMBRE 1963

pubblica opinione è venuta a conoscenza perfino della documentazione fotografica)? Il pubblico ministero non ha mandato sotto processo i responsabili e il ministro ha denunciato (e il pubblico ministero ha posto sotto processo) questo funzionario benemerito che aveva fatto la denuncia per violazione di segreto d'ufficio. Il codice penale è invocato per coprire i misfatti contro la salute pubblica!

Ella, signor ministro, dirà: ma io cosa c'entro? Ella c'entra, perché il pubblico ministero è sottoposto alla sorveglianza...

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella vorrebbe che interferissi sull'azione del pubblico ministero?

GUIDI. Il problema non va posto in modo meccanico, burocratico. Io non credo (e sarebbe difficile dimostrarlo) che ella sia intervenuto presso il procuratore della Repubblica per suggerirgli di non procedere contro i colpevoli protetti dal ministro Jervolino. Però è evidente che il pubblico ministero, che sa di essere sottoposto alla vigilanza dell'esecutivo, non compie un passo nei confronti di un ministro e dei suoi pupilli. È evidente che questo rapporto di soggezione e di dipendenza non può non deviare l'iniziativa penale da quelli che sono viceversa gli obiettivi di un esercizio autonomo dell'amministrazione della giustizia. In questi termini credo debba essere posto il problema.

Con ciò non voglio fare di ogni erba un fascio: desidero soltanto sottolineare questa esigenza. Ella non può ignorare che i magistrati italiani hanno rivendicato la loro indipendenza e autonomia. Per questo hanno detto: basta con il fascicolo personale, basta cioè con questo regime di sorveglianza esercitato dal potere esecutivo.

Deriva di qui anche l'esigenza di correggere la legislazione vigente: per esempio, l'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, il quale prevede che ai fini dell'esercizio dell'azione disciplinare il ministro espliciti la sua sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari e chieda ai capi di corte informazioni sul conto dei singoli magistrati.

Ella, signor ministro, mi obietterà che la Costituzione prevede che ella eserciti l'azione disciplinare. In realtà, la Costituzione lo prevede per altro fine: ella deve essere il tramite, il ponte tra il Parlamento, il Consiglio superiore e la magistratura. La Costituzione non prevede, invece, ciò che avviene; cioè che il ministro diventi il gendarme del magistrato, che si creino fascicoli personali, che si chieda informazioni circa le idee e le opinioni di que-

sto o di quel magistrato, il che non ha niente a che vedere con il precetto costituzionale. I magistrati testimoniano che queste cose avvengono e non si battono certo contro le ombre, ma perché questi fatti cessino, perché cioè si dia loro piena indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni.

Del resto, questo vostro atteggiamento mi preoccupa. Infatti, se si nega l'esistenza di queste deformazioni legislative, come vi accingete a modificare l'ordinamento giudiziario?

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella ha affermato che vengono chieste informazioni sulle idee politiche dei magistrati.

GUIDI. E ho proposto un emendamento al famigerato articolo 56 diretto ad eliminare la possibilità che si verifichino questi abusi. Ella ha detto di non averli compiuti anche se i fatti attestano il contrario, ma anche indipendentemente da ciò non può negare che questa legge deve essere modificata. Deve anche essere modificato l'articolo 11 in relazione all'articolo 10 che prevede l'ingerenza del ministro in sede di nomine, trasferimenti, promozioni: queste interferenze avvengono e sono lamentate dai magistrati.

Il Consiglio superiore della magistratura deve essere composto, oltreché da membri designati dal Parlamento, anche da magistrati di tutti gli ordini senza distinzione di categoria, senza privilegi (il rapporto del 6-4-4 per intenderci), che rappresentano la sanzione legislativa della « casta » della Cassazione. Deve essere eliminata la facoltà di impugnativa della Corte di cassazione per evidenti ragioni che vietano al controllato di essere controllore. Non si può del resto neppure dimenticare che una parte della Cassazione, nei suoi atteggiamenti concreti, ha spesso assunto posizioni contrarie alla legge e alle aspirazioni della stragrande maggioranza dei magistrati, che sono aspirazioni di autonomia e di effettiva indipendenza.

Deve essere data piena competenza al Consiglio superiore della magistratura con soppressione delle speciali sezioni per la materia disciplinare. Bisogna, infine — questa è la nostra fondamentale richiesta — abolire i vincoli gerarchici, in modo che il giudice non debba essere inserito in una « carriera », in modo da eliminare l'assurda distinzione gerarchica tra superiori e inferiori, lasciando sopravvivere solo quella in base alle funzioni, come prevede l'articolo 107 della Costituzione.

Onorevole ministro, noi sappiamo che ella ha costituito una commissione per lo

studio della riforma dell'ordinamento giudiziario. Ella mi consentirà di fare alcuni rilievi critici precisi su un atto del suo Ministero. Il decreto ministeriale del 4 aprile 1963 ha costituito quella commissione. La nostra critica non riguarda per ora i componenti provenienti dalla magistratura, anche se si pare che tra essi vi siano troppi fra Moro... e Moretti! (*Commenti*). Non vogliamo comunque affrontare questo tema. Riconosciamo, del resto, che vi sono alcuni eminenti magistrati che si sono battuti fermamente per l'autonomia e per l'indipendenza della magistratura: anche se forse si sarebbe potuto evitare, onorevole ministro, di conferire al presidente della Cassazione un incarico per il quale ci pare forse poco idoneo dopo l'infelice iniziativa di cui si è reso promotore e con la quale si qualificò agli occhi della stragrande maggioranza dei magistrati quale portatore di interessi estranei alla categoria.

Non desidero però affrontare questo tema, ma interessarmi dei criteri restrittivi che hanno ispirato questo provvedimento. Ella ha presenti, indubbiamente, i criteri con cui è stata composta questa commissione: magistrati, professori, presidenti di ordini forensi, e di questo non parlo; mi voglio riferire alle esclusioni che esistono e che ci hanno colpito in sede di scelta dei parlamentari componenti di questa commissione (eravamo, se non erro, al 4 aprile del 1963). Qual è stato il criterio trasparente della scelta? Sono stati scelti il presidente della Commissione giustizia della Camera, il presidente della Commissione giustizia del Senato, e si è ritenuto con ciò che fossero rappresentati tutti i gruppi. Sono stati aggiunti, inoltre, due relatori.

Onorevole ministro, non crede che questo modo di risolvere la questione sappia un po' di espediente? Ella non può credere che il presidente della Commissione giustizia della Camera (era allora l'onorevole Cassiani, ed io con le mie osservazioni non introduco alcuna nota personalistica) espresso da un dato gruppo e da una data maggioranza, possa rappresentare i punti di vista e le posizioni dei vari gruppi. Questo è da escludere. Nessun presidente di Commissione può ritenere di rappresentare tutti i gruppi. Questo è contro la realtà dialettica del Parlamento, questo è soltanto un espediente per escludere una forza: noi!

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. I due deputati, onorevoli Leonetto Amadei e Bozzi, sono stati inclusi nella commissione perché presentatori di proposte di legge che hanno formato oggetto di ampia discussione.

GUIDI. Mi guardo bene dal criticare la scelta di questi deputati. Dico che ella ha escluso di fatto qualsiasi rappresentante del gruppo comunista. I fatti, come vede, sono cocciuti e ostinati.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. I criteri seguiti non sono stati di rappresentanza parlamentare, ma tecnici.

GUIDI. In ordine allo studio e all'elaborazione di un disegno di legge sull'ordinamento giudiziario, che involge temi di fondo, di struttura, come forse non piace all'onorevole Bozzi chiamarli, ma che sono comunque essenziali, non si può certo affermare che sia stato seguito un criterio tecnico. Era evidente che non poteva e non doveva mancare un rappresentante del gruppo comunista.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Si tratta di un disegno di legge, la cui intera responsabilità resta pur sempre del Governo. La commissione consultiva non compie opera legislativa, ma si limita a consigliare il Governo sullo schema del disegno di legge, che poi sarà sottoposto all'esame del Parlamento.

GUIDI. Conosciamo queste cose, perché, anche se non eravamo presenti, ci siamo rilette il resoconto del dibattito svoltosi in sede di approvazione della legge.

Dalle sue stesse dichiarazioni, onorevole ministro, emerge che ella indicava l'esigenza di una commissione che compisse uno studio di prospettiva, raccogliendo il contributo dei vari gruppi. Orbene, con questa designazione voi avete escluso un settore importante del Parlamento. Questo non può non essere rilevato e censurato come un atto di discriminazione, giacché non colpisce soltanto noi: tende a privare l'ala avanzata dei magistrati dell'ausilio di una forza che certamente si batte e si batterà comunque per l'affermazione di contenuti democratici nella legge sull'ordinamento giudiziario.

Ma il criterio seguito è anche contro la prassi. Per tutti i progetti di vaste riforme (pensiamo alle riforme che avvennero intorno al 1911 e al 1912) tutti i governi hanno usato includere deputati dell'opposizione. Allora, ad esempio, l'insigne penalista socialista onorevole Ferri fu incluso in un comitato di redazione del nuovo codice di procedura penale. Voi viceversa non riuscite a mettervi al passo con questa mentalità, non volete fare i conti con l'opposizione, preferite o vi illudete di ignorarla, di chiudervi a lucchetto in una stanza, praticamente senza discutere questi problemi. È evidente che essi saranno affrontati poi in sede parlamentare. Ma la

questione non può non essere sollevata e chiediamo la modifica del provvedimento.

Qual è la nostra posizione sulle presenti questioni della magistratura? Qualcuno afferma che, mirando alla sua assoluta indipendenza si rischia di farne una casta. È una obiezione che ci siamo sentiti muovere. Credo l'abbia sollevata, in sede di lavori preparatori, l'onorevole Preti. Noi pensiamo ad una magistratura che sia saldamente ancorata all'espressione della volontà popolare, ad essa collegata anche attraverso istituti tipici come, per esempio, il giudice onorario elettivo. Questa è la nostra precisa posizione. Ricordo che l'onorevole Gullo in sede di Costituente rivendicò in particolare, e una norma in tal senso fu poi sancita, l'istituzione del giudice onorario elettivo. Questa rivendicazione deve consentire una partecipazione popolare democratica, che non vi è certo oggi. Anche quello delle giurie popolari va posto non come problema di decalcomania delle passate leggi, ma di adeguamento alla realtà nuova e di impronta elettiva da conferire anche a una magistratura che sia composta di elementi capaci e forniti di determinate cognizioni, al livello dei tempi e delle funzioni.

Abbiamo seguito con interesse il convegno di Napoli, in cui si poneva l'accento sull'importanza della motivazione dei provvedimenti e delle sentenze del giudice. Ma esiste anche il problema della decisione, che è fondamentale per il cittadino. Per questo chiediamo che al giudizio partecipino le masse popolari sia attraverso l'elezione di giudici, sia tramite le giurie popolari.

Abbiamo preso atto, onorevole ministro, della sua dichiarazione a proposito di una questione che per noi è importante, quella del trattamento economico dei magistrati, questione da noi sollevata in Commissione. Ella ha risposto in senso positivo, accettando il nostro ordine del giorno a titolo di raccomandazione. Ci preoccupano però alcune riserve, e in particolare l'affermazione che in definitiva i magistrati non stiano poi così male. È un'affermazione che non rivela certo l'atteggiamento aperto di chi voglia effettivamente risolvere il problema, che è di far sì che la legge Piccioni si adegui ai nuovi livelli della dinamica retributiva: che cioè non si perda terreno, ma lo si guadagni anzi, da parte della magistratura.

Il gruppo comunista tende a confermare in questa sede che sarà a fianco dei magistrati nella loro lotta per conseguire il riconoscimento delle loro giuste rivendicazioni.

Onorevole ministro, se è vero che il tema dell'autonomia della magistratura resta il tema centrale, noi lo vediamo evidentemente collegato con tutta una serie di altre questioni, in primo luogo con quella della riforma del codice di procedura penale, parte così essenziale e importante del nostro ordinamento giuridico.

Orbene, per quanto attiene al codice di procedura penale, noi affermiamo la necessità di una riforma profonda e organica. Del resto, onorevole ministro, ella ricorderà come questo problema sia stato largamente dibattuto anche negli anni passati e come sia l'espressione, il criterio di misura della volontà democratica di un Governo nel campo della giustizia.

Il tipo di riforma del codice di procedura penale pone certo alla prova un governo in termini di nuovi rapporti fra lo Stato e il cittadino nell'ambito della giustizia penale.

Noi siamo oggi governati, a distanza di tanti anni, da un codice, quello del 1931, che praticamente costituisce un passo indietro perfino rispetto al precedente del 1913, che pur fu definito un codice di transizione, un codice che accolse soltanto alcune timide riforme.

L'attuale è, in verità, il codice del bavaglio istruttorio. Del resto, i grandi processi indiziari del dopoguerra dimostrano come praticamente, di fronte a procedimenti così importanti, siano emersi con chiarezza i connotati polizieschi del sistema istruttorio vigente, le angustie del diritto della difesa nella ricerca della verità. Dal processo Graziosi a quelli successivi, fino ai processi Fenaroli e Mastrella (che pur non era un processo indiziario), emergono situazioni di carenza organica, emerge questo carattere di inadeguatezza.

Oggi il rito inquisitorio non riesce davvero a mettere la difesa, né la stessa magistratura in condizione di ricercare la verità. Di qui la sfiducia del cittadino. Nei processi contro la delinquenza organizzata si è dimostrato che il segreto istruttorio del rito inquisitorio non serve a nulla, anzi è un aiuto alla stessa omertà. Nei grandi processi politici, relativi alla protesta antifascista del 1960, come quelli di Palermo e di Catania, si è dimostrato che oggi il rito inquisitorio serve solo a far sì che la polizia sia il vero protagonista imbastendo e costruendo la stessa istruttoria penale.

Fatti gravi e clamorosi hanno mostrato anche recentemente in quali condizioni si svolge e a quali conclusioni porti il procedi-

mento inquisitorio. Ella, onorevole ministro, ricorderà il caso Surace, anche perchè credo che ella vi sia stato interessato personalmente da un nostro parlamentare. Si tratta di una vicenda abnorme, che ci deve far riflettere. Un giornalista denuncia un fatto inaudito: il direttore di una clinica psichiatrica aveva compiacentemente internato un commerciante sano di mente dichiarandolo folle, consentendogli per altro di continuare a firmare cambiali e assegni. Il direttore si querela contro il giornalista e si apre l'istruttoria. Ad un certo momento, il direttore della clinica, invece di concedere la facoltà di prova com'è suo dovere, solleva l'eccezione di infermità mentale del giornalista perchè non aveva a suo tempo superato la maturità classica, lo fa sottoporre a perizia psichiatrica in istruttoria e lo fa dichiarare infermo di mente e internare in un manicomio. Cioè, praticamente, è il querelante che sollecita la dichiarazione di infermità mentale in luogo della difesa, come solitamente avviene, e lo fa per sbarazzarsi delle prove che possono essere adottate contro di lui.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella sa che la corte d'appello di Napoli proprio in questi giorni ha annullato la primitiva sentenza.

GUIDI. Lo so, ma a me premeva non tanto illustrare il caso singolo e svolgere su di esso un intervento specifico, che sarà compito di altri colleghi; a me premeva rilevare questi vizi organici del rito inquisitorio e che a queste gravissime conseguenze può condurci il vigente codice consentendo a un avversario potente di prevalere e spedire magari al manicomio l'avversario.

Ecco dunque la necessità di rivedere radicalmente e di capovolgere la stessa impostazione del sistema. Il rito inquisitorio oggi si può definire un'arma contro l'innocente ed uno scudo per il colpevole, nonchè uno strumento di persecuzione a disposizione di un esecutivo che voglia usarlo.

L'istruttoria sommaria affidata al pubblico ministero è, del resto, un'altra arma potente nelle mani dell'esecutivo, dato il rapporto di subordinazione del pubblico ministero rispetto al ministro. Vi è quindi la necessità di abrogare questo istituto e di dare garanzia al cittadino che il magistrato che inizia l'azione penale non è sottoposto alla vigilanza e quindi all'influenza dell'esecutivo ma è un magistrato veramente autonomo. Una riforma che travesta questo tipo di rito sommario non affronta alla radice il problema.

Riformare il codice di procedura penale significa perciò stabilire nuovi rapporti fra Stato e cittadino sulla base della presunzione di innocenza dell'imputato; il che esige la pubblicità, il contraddittorio, l'assistenza effettiva della difesa; significa, per le forze democratiche, riprendere il discorso risorgimentale, di quella che fu la parte più avanzata del Risorgimento, la quale pose con forza il problema del rito accusatorio.

Ho letto qualche settimana fa un articolo di Panfilo Gentile su un grande quotidiano del nord che prendeva di mira il rito accusatorio facendo propria una affermazione del ministro Camillo Finocchiaro Aprile del 1912 secondo cui non si poteva introdurre in Italia questo rito perchè non ve ne era l'abitudine. La destra nostrana non ha fantasia e ha rimesso in circolazione mezzo secolo più tardi questa bella scoperta. Non abbiamo l'abitudine al rito della libertà, abbiamo l'abitudine al codice fascista, abbiamo l'abitudine al codice sardo! Non dovremmo insomma contrarre nuove abitudini!

Ricordiamo però che nella lotta risorgimentale le forze liberali avanzate sostennero quell'istituto di libertà e di democrazia che è il rito accusatorio. Pensiamo al codice Romagnosi del 1809, che introdusse i primi elementi del rito accusatorio: la breve informazione, l'assistenza da parte dell'avvocato appena contestato il reato. Ricordiamo che il governo provvisorio di Lombardia del 1848, tra i primi suoi atti successivi alla liberazione dal giogo austriaco, compì quello di abrogare il rito inquisitorio di marca austriaca e di introdurre alcune innovazioni, fra cui importanti elementi del rito accusatorio. Non è vero, quindi, che non esistano precedenti: certo, i precedenti sono legati al prevalere di movimenti di libertà, a lotte ingaggiate in direzione di una più avanzata democrazia. Del resto, un giurista di grande statura quale Vittorio Emanuele Orlando concludeva il dibattito in questa Camera nel 1907 affermando: « Il mio temperamento di giurista mi avverte che, ove non si garantisca il contraddittorio anche in istruttoria, non vi è garanzia per il cittadino ».

Ecco, dunque, un punto fondamentale, onorevole ministro. Noi le chiediamo, in considerazione del fatto che anche ella ha avanzato alcune proposte di riforma dei codici: qual è il vostro atteggiamento su questa questione? Vogliamo una risposta precisa, che non sia attinente solo al tipo di rito — il che pure è importante — ma chiarisca

anche in che modo voi intendete introdurlo. Questo è tanto più importante in quanto fra i criteri direttivi del disegno di legge-delega sembrano esservi alcuni cari al signor de la Palisse. Esistono infatti, come ella sa, anche forme miste, che sono le forme peggiori. Il nostro legislatore le introdusse, ad esempio, nel 1913, e i risultati non furono certo brillanti.

Occorre invece affrontare il problema in modo chiaro e aperto, e precisare quali sono i vostri criteri fondamentali. Ritenete o no necessario che nella nuova istruttoria il prevenuto, dopo la sommaria informazione di pubblica sicurezza, debba essere interrogato per la prima volta dal magistrato, e che il reato con gli elementi e le fonti di accusa debba essergli contestato in presenza dello stesso difensore, in costanza di contraddittorio?

Ritengo sia questo un elemento fondamentale. Si parla tanto delle lungaggini delle procedure; ma se si costruisce una istruttoria penale che immediatamente aggredisca i nodi della realtà e della verità è evidente che si semplifica e si accelera il corso della stessa ricerca della verità.

Voi ponete la questione della legge-delega. Si tratta di un problema generale da porre non solo per il codice di procedura penale, ma anche per gli altri tre codici. È evidente che ciò impone una risposta ad un quesito che non è surrettizio né artificiale: a quali forze politiche deve essere, in ultima analisi, affidato lo strumento della delega? Perché certo a quelle stesse forze politiche è affidata la realizzazione di questi orientamenti e indirizzi.

Noi abbiamo l'esperienza del passato, relativa a leggi di minore importanza. Ricorderò, ad esempio, quanto è accaduto per il codice della strada, che del resto ha carattere squisitamente tecnico. Eppure anche in quel caso abbiamo constatato che il Governo di è scostato dai criteri direttivi della legge-delega, il che ha imposto una revisione. Ho anche citato le disposizioni di attuazione della legge del 1958, dove si è fatto della delega l'uso di cui ho parlato.

Badate che è essenziale dare una risposta a questa domanda, che tutte le parti politiche devono rivolgersi e rivolgere al Governo. I codici, soprattutto il codice civile e quello di procedura penale, hanno carattere prevalentemente, spiccatamente politico, ed è impensabile che possano formare oggetto di delega. Dobbiamo anche rifiutarci di pensare che altre forze che hanno combattuto con

noi in questa stessa direzione possano accettare una simile proposta, che renderebbe arbitre determinate forze politiche di dare al problema la soluzione che esse ritengono migliore, giacché conosciamo l'abuso che si fa della delega. Per questo, onorevoli colleghi, noi avanziamo una proposta precisa diretta a salvaguardare la sostanza della riforma e i diritti del Parlamento.

Voi ci direte: come ritenete di risolvere un problema così complesso? Potete pensare di approvare in aula il codice di procedura penale — che consta di oltre cinquecento articoli — articolo per articolo, emendamento per emendamento? La nostra proposta è diversa, assai più pratica e concreta. Anche noi vogliamo arrivare sollecitamente ad una soluzione, ma intendiamo che vi sia un intervento effettivo del Parlamento nella formazione della legge. E la soluzione è già all'articolo 85 del nostro regolamento, il quale prevede: « La Camera può decidere, previa approvazione dei criteri informativi della legge, di deferire, in caso di urgenza, alla competente Commissione permanente la formulazione definitiva degli articoli di un disegno di legge, riservando all'Assemblea l'approvazione finale del disegno di legge con dichiarazioni di voto ». È questa l'attività della Commissione in sede redigente.

Vi è, quindi, una via spedita, cioè la Camera discute e fissa i criteri fondamentali come per la legge-delega, ma poi affida il compito della redazione definitiva degli articoli alla Commissione permanente: in tal modo l'Assemblea non si priva della possibilità di pesare sulla formazione della legge, che infine viene approvata dalla Camera articolo per articolo.

Quindi si tratta di una via agile, che mantiene nell'alveo del Parlamento l'elaborazione delle riforme dei codici, riforme tipicamente politiche. Io non credo, onorevoli colleghi, che qualcuno possa dire: ma che lavoro ci mettiamo sulle spalle! Noi rivendichiamo perciò il diritto di un maggiore intervento nell'attività legislativa. È evidente che, se diciamo questo, rivendichiamo il diritto di partecipare a questo lavoro con tutto ciò che esso comporta.

Né si può dire che non vi sia urgenza. Se ne parla ancora oggi dopo 15-16 anni. È dunque indubbia l'urgenza di affrontare la revisione del codice di procedura penale.

D'altro canto, è un codice crivellato da dichiarazioni di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale e anche questa è

una ragione che ci deve indurre ad allinearci al dettato costituzionale.

Un analogo problema sussiste al Senato. È un problema però che in questa sede non possiamo esaminare. Si vedrà se sia applicabile l'articolo 22 del regolamento del Senato, relativo alla nomina di Commissioni speciali. Indubbiamente questi sono problemi interni dell'altro consesso parlamentare che non possiamo valutare né sindacare, ma che spetta ai nostri colleghi del Senato affrontare. Questa nostra proposta sottoponiamo alla vostra attenzione. Sollecitando la discussione, siamo altresì pronti ad esaminare altre proposte che venissero avanzate, con un solo limite che credo dobbiamo tutti accettare, che cioè questa importante riforma politica non sia sottratta alla competenza del Parlamento italiano. Questo è il fine principale che ci spinge a muovere tale proposta.

Onorevoli colleghi, insieme con i problemi di ordine processuale penale si pongono, con carattere di urgenza, anche i problemi della riforma del rito civile cui posso qui dedicare soltanto pochi cenni. Credo che dobbiamo partire, per elaborare una riforma, da un giudizio sull'attuale codice di procedura civile. Ed è giudizio comune che questo codice è congegnato praticamente in modo da porre in condizioni di inferiorità colui che è più debole. La povera gente finisce sempre per avere la peggio quando è attrice e quando è convenuta. Quando ha ragione, è obbligata a transigere date le lungaggini del giudizio (5-7 anni); quando ha torto, ha torto due volte, perché le spese giudiziarie superano largamente l'oggetto del contendere e quindi per piccoli debiti finisce con il pagare somme ingenti. Occorre perciò ristrutturare questo codice, rifiutando orientamenti di classe che indubbiamente esistono e si manifestano anche in certi aspetti che si possono cogliere nella vita stessa della magistratura.

Avete mai riflettuto sul motivo per cui i migliori giudici cercano sempre di dedicarsi alla materia civile e di evitare quella penale? Questo orientamento tende a valorizzare il magistrato che si interessa dei beni, non della vita e della libertà del cittadino, che, viceversa, deve rappresentare la funzione più importante per la magistratura di uno Stato democratico. Non vi è dubbio che la nostra legislazione incoraggia questo orientamento, cioè porta ad una svalutazione della vita umana, mentre conduce a valorizzare i beni di carattere patrimoniale.

Chiediamo però sin d'ora che sia affrontata una questione particolare che abbiamo posto

e su cui si è avuto anche un voto favorevole della nostra Commissione, e cioè l'introduzione della provvisoria immediatamente esecutiva nei procedimenti in materia di lavoro e — si è soggiunto — in quelli che involgono questioni di diritto alimentare. L'accordo raggiunto esclude che il problema possa essere rinviato in attesa della riforma generale. Vogliamo che sia affrontata subito questa questione convinti come siamo che l'accoglimento di questa proposta rafforzerebbe la condizione del lavoratore nell'ambito dello stesso processo.

A questo fine però s'impone più che mai la richiesta di una riforma organica del codice civile. È una esigenza che scaturisce dalla Costituzione, come dalla realtà stessa della crisi di antichi istituti, di cui la Costituzione reclama una configurazione assolutamente diversa; una realtà diversa reclama che il problema sia affrontato con un chiaro orientamento politico.

Il dibattito e la realtà ci impongono di porre, in particolare, in termini di urgenza due questioni, l'una sollevata dalle onorevoli Giuseppina Re e Maria Eletta Martini a proposito degli istituti del diritto di famiglia e l'altra relativa alla giusta causa nel licenziamento. È questo un tema largamente sentito dalle classi lavoratrici che lo pongono ormai con vigore irresistibile all'attenzione del Parlamento. È un tema che ha sollecitato iniziative in tutte le fabbriche italiane e che ha avuto la sua eco nella Commissione lavoro, i cui componenti hanno votato all'unanimità un ordine del giorno che chiede la regolamentazione della materia nel senso di consentire il licenziamento solo per giusta causa. Già il Parlamento ha sbrecciato l'articolo 2118 del codice civile quando ha affermato che il potere del datore di lavoro di licenziare *ad nutum* in caso di matrimonio deve essere proscritto. Il potere dispotico dei datori di lavoro è stato dunque già incrinato, occorre allargare la breccia e introdurre questo istituto, che è un istituto di civiltà: la giusta causa.

Onorevole ministro, ella che è un cultore del diritto internazionale, sa che già altre legislazioni hanno fatto giustizia di questo potere dispotico. Chiediamo quindi che questa questione, insieme con l'altra, quella degli istituti di diritto familiare, sia rapidamente affrontata e risolta.

Noi siamo consapevoli dell'importanza dei problemi che si pongono a proposito della riforma dei codici. Riformare i codici significa operare una sintesi delle lotte e delle espe-

rienze di quasi venti anni della recente storia, significa dare membra a tanta parte della Costituzione, cioè dettare per un lungo periodo norme regolatrici di tanta parte della vita civile economica e sociale del nostro popolo: un grande tema che ci accingiamo ad affrontare, consapevoli della sua importanza.

Interdipendenti con la questione dei contenuti sono le questioni della formazione dei codici e dei tempi. Diciamo sin da ora che vi sono alcuni pericoli per il modo con cui il Governo prospetta la soluzione della riforma stessa, quello della legge-delega. Vi è insomma il pericolo che tutto alla fine si risolva nella costruzione di qualche grattacielo in cui ci troveremo a rigirare nelle medesime stanze, magari imbiancate, che ci si trovi di fronte cioè ad opere di regime di grande mole nelle quali il nuovo stia nella facciata, in elementi di dettaglio e naturalmente nel nome del guardasigilli. Affrontare la riforma del codice civile significa, ad esempio, modificare la struttura attuale della società, precisando i limiti e i controlli voluti dalla Costituzione.

Noi invitiamo a riflettere su questo tutte le forze che con noi si sono battute per promuovere il rinnovamento politico-giuridico del nostro paese.

Il secondo pericolo è che si cerchi di utilizzare i lavori per la riforma dei codici come una magnifica occasione per strappare una vera e propria vacanza ai lavori di varie Commissioni (pensiamo al codice civile, che interessa una serie di Commissioni). Praticamente si avrebbe uno stuolo di parlamentari che da legislatori diverrebbero consulenti. La delega è data al Governo, il Parlamento dovrebbe essere chiamato con funzioni di consulenza. Per quattro anni, quindi, molti di noi si troverebbero impegnati in questo lavoro. Ed è un problema di esercizio di funzioni, di assolvimento dei compiti legislativi, un problema che si collega alla sostanza e agli orientamenti della riforma.

Vi è un terzo pericolo di cui abbiamo avuto qualche avvisaglia in Commissione: che la riforma costituisca un mezzo, un paravento per ottenere un rinvio dell'esame dei problemi. Voi volete la riforma di alcuni istituti di diritto familiare, il riconoscimento della paternità, l'uguaglianza della donna. Ebbene, si è detto dal ministro, aspettate la riforma dei codici. È una posizione comoda, per dire alla destra: state tranquilli, tanto le riforme non si fanno; e alle sinistre: qualche cosa stiamo facendo, lavoreremo tre o quattro anni; pazientate e non chiedeteci di più.

Esistono dunque questi pericoli. Ora, questa nostra coscienza dei pericoli non solo non intiepidisce ma anzi accresce la nostra determinazione e il nostro impegno per una riforma organica e radicale dei codici. Siamo consapevoli che questa lotta non può essere affrontata dalla Commissione giustizia, poiché interessa invece tutto il Parlamento, l'intera opinione pubblica e tutto il movimento democratico. Ecco il significato e la posta di questa lotta. Essa dovrà coinvolgere unitariamente tutte le forze che hanno posto negli ultimi anni questi problemi. Se oggi si avverte e si accetta la necessità di una riforma generale della legislazione, è perché per anni ed anni ci si è battuti ed oggi si deve tenere conto delle indicazioni e delle richieste scaturite da quella lotta. Si dice infatti che i lavori preparatori della riforma devono essere ricercati negli atti delle Commissioni parlamentari, ma aggiungo che essi vanno ricercati anche e soprattutto nelle proposte di legge d'iniziativa parlamentare e popolare, nelle elaborazioni democratiche che sono frutto della lotta e delle esperienze compiute in questi anni dai sindacati, dalle cooperative, dal movimento democratico nel suo insieme.

E qui il discorso cade inevitabilmente sulle forze politiche che possono compiere una riforma dei codici genuinamente rispondente alle attese popolari e ai precetti costituzionali.

Non può non cadere il discorso sull'attuale situazione, sul momento che viviamo e sull'atteggiamento della stessa democrazia cristiana dopo il 28 aprile, un atteggiamento che è documentato. Noi abbiamo raccolto dal dibattito in seno al consiglio nazionale della democrazia cristiana la testimonianza autorevole di un esponente della sinistra di quel partito, il quale ha affermato chiaramente che vi sono nella democrazia cristiana forze che accarezzano il sogno (sorto all'indomani del 28 aprile) di sciogliere il Parlamento. Questo disegno è stato vagheggiato fin dai primi giorni successivi alle elezioni, allorché la democrazia cristiana, avvertendo che il verdetto non era ad essa favorevole, cominciò ad avanzare l'idea dello scioglimento del Parlamento e della indizione di nuove elezioni. Quale sarebbe il significato dello scioglimento del Parlamento gli onorevoli colleghi avvertono, e non occorre compulsare i trattati di diritto costituzionale per intenderlo. Vorrei solo ricordare che il grande giurista Vittorio Emanuele Orlando, a proposito dell'articolo 88 della Costituzione, ebbe ad affermare: « Que-

sto è un potere che potrà essere adoperato raramente ed eccezionalmente. Pensate che perfino nelle monarchie questo potere scompare con l'affermazione della sovranità del potere parlamentare. Un atto, un abuso dello scioglimento anticipato del Parlamento significherebbe un colpo di Stato legale».

Vi sono colpi di Stato compiuti con la violenza fisica e vi sono colpi di Stato consumati attraverso la violenza morale, cioè ribellandosi comunque alla volontà popolare.

Ora, onorevoli colleghi, è certo che da queste correnti presenti nella democrazia cristiana è difficile attendersi un orientamento che sia rispettoso dell'attuazione della Costituzione. Di qui la necessità della formazione di orientamenti nuovi, di scelte di fondo in seno al mondo cattolico, di una omogenea scelta di tutte le forze di sinistra e della loro operante unità. Ecco le condizioni necessarie perché avanzi davvero una riforma generale dei codici.

Noi non possiamo che dare una risposta negativa a questo Governo che, nella sua breve vita, durante questi mesi ha aiutato le più arroganti forze di destra a chiedere la limitazione dell'intervento pubblico. Diamo questa risposta negativa anche in sede di bilancio della giustizia, e la diamo sulla base di una specifica motivazione. Le forze di destra si sono imbandanzite avanzando richieste precise a proposito dei riti processuali. Questo non è un tema secondario né da specialisti, come vedete, se è vero che ha interessato la destra italiana che è intervenuta attraverso articoli di fondo di un grande giornale del nord. Quelle forze dicono chiaramente: finché ci sarà il Governo Leone possiamo stare tranquilli; ma dopo dovremo aprire gli occhi per non avere terremoti giudiziari. Questa voce trova eco in alcuni gruppi della democrazia cristiana che si sono espressi in tal senso, anche se con toni e linguaggio diversi.

Il nostro voto contrario esprime la nostra decisa opposizione agli indirizzi di questo Governo in ordine ai problemi della giustizia; è un voto contrario accompagnato però dalla nostra positiva azione unitaria intesa ad aiutare le forze che intendono percorrere la strada indicata dalla Costituzione, ed accompagnato da un impegno inteso a risolvere i problemi della giustizia. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

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

MILIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, la tirannide del tempo

mi costringe ad accennare soltanto ad alcuni dei principali problemi di questa primaria attività dello Stato che è l'amministrazione della giustizia. Lo farò in forma telegrafica e sintetica, nella speranza di riuscire ad esprimere ugualmente la sostanza del mio pensiero. Tratterò di argomenti semplici, perché ritengo che inoltrarci in questo momento nella discussione di quelle che dovranno essere le grandi linee maestre dei nuovi codici sia inutile dal momento che questa discussione dovrà essere fatta certamente quanto prima. Io ho invece un'altra preoccupazione. Ho letto oggi sui giornali che la riforma dei codici sarà attuata fra quattro anni...

AMATUCCI, Relatore per la maggioranza. Entro quattro anni!

MILIA. Poniamo dunque quattro anni come limite massimo. Ma l'uomo propone e Dio dispone. Io mi preoccupo comunque (e vorrei trasfondere questa mia preoccupazione nei colleghi) che alcuni problemi di carattere procedurale debbano attendere la loro soluzione per quattro anni, mentre ritengo che alcuni di essi (che io avrò oggi l'onore di prospettare alla Camera e al ministro) con un po' di buona volontà potrebbero, per la loro semplicità, trovare risoluzione immediata.

A me sembra che la discussione possa iniziare con una affermazione ormai condivisa non solo dagli oppositori costituzionali di tutto e di tutti, che siedono all'estrema sinistra, ma anche da docenti, da autorevoli magistrati, da parlamentari e dalla stragrande maggioranza dei cittadini italiani. Questa affermazione è che la giustizia in Italia è in crisi. E conseguenzialmente grande è la sfiducia che il cittadino italiano nutre verso lo Stato per la carenza che esso dimostra nell'esplicazione di questa sua principale ed essenziale attività; attività che permea di sé tutta la vita dello Stato e si appalesa in tutti in suoi interventi, importanti o marginali che siano. Proprio perché il cittadino ha il diritto di pretendere giustizia dallo Stato e questo ha l'obbligo — ed è il principale dei suoi obblighi — di dare e di fare questa giustizia, la coerenza di questa attività è direttamente e profondamente avvertita da tutte le classi sociali.

Il problema della sfiducia ormai largamente diffusa verso la giustizia e verso lo Stato non è stato affrontato dall'illustre ed egregio relatore per la maggioranza, il quale si è limitato a fare riferimento alle « valide argomentazioni » di un collega del suo gruppo, il quale l'inesistenza di questa sfiducia avrebbe dimostrato. Ma che questo stato

d'animo esista è confermato anche dai temi che saranno dibattuti al prossimo congresso nazionale dell'Associazione magistrati, che si svolgerà in Sardegna, e che, come ha già ricordato l'onorevole Bozzi, riguardano, tutti, la crisi della giustizia, considerata sia nei suoi aspetti generali sia in riferimento al processo penale e a quello civile. Del resto questa stessa sfiducia ha portato alla stesura di una relazione di minoranza al bilancio in discussione, fatto, se non erro, forse più unico che raro nella storia di questa Assemblea dall'avvento della Repubblica.

Molteplici sono le cause e le concause che hanno creato questo pericoloso stato d'animo, prima vagamente percepito e oggi sempre più accentuato e definito. Fra di esse, onorevole ministro, un posto preminente e determinante è riservato a tre elementi: la lentezza con cui il cittadino ottiene giustizia, quando pur vi riesce; la non sicura salvaguardia e difesa della libertà personale, intesa nel significato più ampio e consono ad un popolo libero, civile e democratico; la mancanza di chiarezza e di precisione nella formulazione delle leggi. Se dovessi stabilire una graduatoria di importanza, partirei da questa terza causa, ma inizierei invece con la prima.

Basta leggere i discorsi dei vari procuratori generali presso le corti di appello per avere un impressionante quadro delle centinaia di migliaia di processi penali e civili che attendono ormai da anni di essere risolti. In ognuno di questi processi sono coinvolti quanto meno gli interessi, contrastanti fra loro, di due cittadini: attore e convenuto nel processo civile, imputato e parte lesa nel processo penale; si tratta di interessi di carattere patrimoniale, ma spesso prevalentemente di carattere morale, che vanno tutelati.

Che cosa genera questa lentezza e qual è la ragione di tanto lunghe, estenuanti e spesso inutili attese? Le cause principali sono, come già è stato detto, l'insufficienza degli organici e l'inadeguatezza dei locali.

Si è replicato che lo Stato ha fatto sino ad oggi quanto ha potuto per costruire nuovi locali laddove non vi erano o per rendere almeno decorose le sedi giudiziarie, talvolta ubicate in soffitte o in stalle. Si è detto che si è cercato di aumentare l'organico della magistratura con concorsi appositamente banditi.

I dati forniti relativamente ai locali e agli organici non possono essere rapportati con criterio valutativo e comparativo a quelli di venti anni or sono per trarne una conclusione positiva: essi devono essere comparati

alle centuplicate relazioni economiche e sociali, che si susseguono, accavallano e assommano in continuazione, alla vertiginosità della nuova vita la quale, moltiplicando i rapporti, fa apparire oggi più inadeguata di venti anni or sono l'amministrazione della giustizia nonostante l'aumento dei suoi organici e dei suoi palazzi.

Il problema è quello di adeguare la rapidità e la dinamicità della giustizia alla nuova dinamicità della vita moderna di relazione. Il secondo termine di paragone non può essere il numero dei magistrati di dieci o quindici anni or sono rispetto a quello di oggi, e neppure il numero attuale dei locali occupati dall'amministrazione della giustizia rispetto a quello di un quindicennio fa. Occorre tenere presente se i locali e i magistrati sono sufficienti, come lo erano venti anni or sono, a far fronte alle richieste di giustizia che la nuova vita di relazione richiede sempre maggiormente e sempre più imperiosamente.

Non parliamo poi della giustizia che si richiede all'autorità amministrativa, presso la quale le pratiche cadono in catalessi, avvolte non solo dal velo dell'oblio, ma anche dalla tela dei ragni. In proposito vi è da dire che si appalesa il trionfo di un nuovo istituto che non ha avuto ancora la sua consacrazione legislativa: quello della raccomandazione, che è il più valido, il più efficace, il più autorevole, per riuscire a smuovere le acque morte di molti, di troppi uffici statali.

Il potere giudiziario ha oggi un enorme bisogno di funzionari. Al numero dovrebbe corrispondere anche la qualità. Per provvedere in questo senso (mi riferisco non solo ai magistrati ma anche ai cancellieri, ai segretari, agli ufficiali giudiziari e ai dattilografi), occorre far fronte ad un notevole onere finanziario e non perdersi in discussioni che, sommessamente, definisco perfettamente inutili dal momento che quello è il primo elemento e basilare problema da risolvere come è unanimemente riconosciuto.

La necessità della riforma dei codici è una esigenza, prima che di carattere giuridico e costituzionale, di carattere morale; essa è avvertita concordemente non solo dalle Assemblee legislative, ma da tutto il popolo italiano. Affrontata ed appagata questa necessità, se non avremo risolto il primo problema, quello relativo ai locali e agli organici della magistratura, ci troveremo allo stesso punto in cui ci troviamo oggi.

Anche se i nuovi codici dovessero creare procedure più spedite, noi dobbiamo prospettarci quali dimensioni assumerà il pro-

blema fra dieci o quindici anni, quando la vita di relazione assumerà un ritmo ancora più vertiginoso di quello attuale. Quindi, va risolto innanzi tutto e definitivamente questo problema: che è problema che si distacca dalla riforma dei codici, che va risolto e può essere risolto soltanto con dovizia di mezzi, con locali funzionali e più decorosi e con un numero adeguato di giudici e funzionari.

È stato autorevolmente affermato che la giustizia è il presupposto e il fondamento dello Stato; e un altro autorevolissimo giurista ha affermato in questa Camera che la giustizia è lo stile di una nazione, il volto morale di uno Stato. Come noi potremo confermare ciò quando (e la responsabilità non è certo del ministro) solo le briciole, rappresentate dal 2 per cento dell'intero bilancio dello Stato, vengono riservate dal Governo all'amministrazione della giustizia? In nessuna altra nazione civile e libera si verifica un fatto tanto grave e che più serio si appalesa se posto in relazione alle lacune gravissime, alle enormi necessità da tutte le parti denunciate e riconosciute ormai da oltre 15 anni.

Come può ancora il Governo della Repubblica italiana, di fronte alla grave sfiducia del popolo verso la giustizia (che si risolve in aperta sfiducia verso lo Stato), comportarsi in siffatto modo e continuare praticamente a considerare questa giustizia come l'ultima delle sue attività, dimenticando che il diritto deve permeare tutta l'attività del singolo e della collettività, e che il potere di adire il giudice rappresenta il primo diritto del cittadino e configura il primo dovere dello Stato?

Questa elemosina riservata al Ministero di grazia e giustizia costituisce offesa al buon senso e alla logica più comune, e nello stesso tempo perpetua un errore di valutazione, proprio anche dei precedenti governi, al quale il Parlamento e il gruppo di maggioranza relativa non hanno saputo porre ancora riparo.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Non dico che i fondi siano sufficienti; ella sa che anche io ne ho richiesti altri. Però tenga presente nelle sue valutazioni che la percentuale riservata al Ministero di grazia e giustizia è doppia di quella dell'anteguerra.

MILIA. Può essere anche doppia, ma ella stesso afferma che le necessità che fanno carico al Ministero da lei presieduto sono oggi tante e tali che se vogliamo risolverle è necessario che lo Stato intervenga in modo massiccio; diversamente noi tra 3-4-6 anni, continueremo a discutere di questi problemi, continueremo a discutere dei locali, degli or-

ganici, dei cancellieri che non vi sono, dei dattilografi che difettano, senza risolvere nulla, perché urteremo sempre contro un Governo che non vuole sentire e non vuole vedere.

Voglio citare un esempio. Facendo miracoli, il Ministero è riuscito ad immettere un dattilografo presso il tribunale di Sassari. Questo dattilografo cosa può fare? Può copiare 40-50 pagine al giorno. Ma la situazione invece di migliorare è paradossalmente peggiorata e vorrei che il ministro ne prendesse atto: ora in quel tribunale, con circolare, si è vietato ai cancellieri di compilare e rilasciare le copie dei processi penali, in quanto, essendovi finalmente un dattilografo, la copia deve essere fatta eseguire materialmente da quest'ultimo.

Non occorre che dica come, in mezzo a centinaia e centinaia di processi, il dattilografo riuscirà a copiarne uno ogni settimana, per cui l'attuazione della detta circolare si traduce in aperta violazione dei diritti della difesa. Rivolgo perciò vivissima preghiera alla sensibilità del ministro affinché voglia disporre, con una circolare *ad hoc*, l'obbligo, per i cancellieri in tutta l'Italia, di rilasciare le copie dei processi, atti pubblici, dietro il pagamento del dovuto.

Ma, riprendendo il discorso, vorrei dire che è perfettamente inutile venire a fare la demagogica e vuota parte civile contro le leggi fasciste. In questo momento, in cui è stato già dichiarato che una riforma totale dei codici si farà, sarebbe troppo facile rispondere a questa polemica che si è voluto porre in essere ancora nel 1963; il cittadino italiano potrebbe dire o potrebbe quanto meno ritenere che se per 16 anni le leggi fasciste sono rimaste in piedi, evidentemente, o queste leggi fasciste sono state ritenute ancora valide, oppure i governi che si sono succeduti nella Repubblica italiana non hanno avuto la capacità o la volontà di sostituirle. E, quando questa polemica contro le leggi fasciste la si viene a fare in quest'aula, mi sembra che si faccia cosa non solo inutile ma contraddittoria e che si presta ad osservazioni di cui la più semplice è quella che ho testé formulato.

Ma, ritornando allo stanziamento del bilancio, è evidente che questo 2 per cento a favore del dicastero della giustizia costituisce un atto d'accusa palese e chiaro contro tutti i governi di ieri e di oggi, equivale cioè a bendarsi gli occhi per non vedere le necessità, lo stato di salute veramente precario della giustizia italiana. E se si ricorda che questo problema è stato affrontato e discusso am-

piamente da tanti anni col risultato che il Governo mantiene oggi un atteggiamento identico a quello di 15 anni or sono, noi dobbiamo pensare veramente con dolore che sarà difficile, anche per i governi che si succederanno a questo, portare lo stanziamento del bilancio della giustizia ad una misura, ad un livello che soli possono consentire la risoluzione di questo problema fondamentale per la pacifica affermazione dello Stato nella coscienza sociale del popolo.

E quando si legge attentamente la relazione della maggioranza si ha la riprova che ancora una volta si sfuggono volutamente i veri grandi temi, perché si sa che ancora una volta l'esecutivo li sfuggirà. Né si deve cercare, col ricordare i convegni dei filosofi del diritto o degli studiosi del careerismo dei giudici, di fare dimenticare questi problemi che sono quelli semplici e quotidiani dei cittadini e che con un po' di buona volontà potrebbero essere risolti.

La nostra coscienza pubblica giudica la sufficienza, la positività del nostro ordinamento giudiziario non tanto dai risultati della giustizia civile, quanto da quelli della giustizia penale. Questo avviene in Italia come avviene in Germania, in Francia, in Inghilterra, in America. Un processo può veramente esasperare l'animo di un intero paese, portarlo ad atteggiamenti collettivi, ad una lunga campagna di proteste, ad una ribellione contro gli organi dello Stato perché un atto di giustizia finalmente si compia. Per questo voglio spendere alcune parole sulla procedura penale.

Io non voglio qui giungere ad un giudizio comparativo fra giustizia penale e giustizia civile, ma soltanto rivolgere viva preghiera alla cortese sollecitudine e sensibilità dell'onorevole ministro, perché, in attesa della discussione e della pubblicazione dei nuovi codici, accolga tutte quelle proposte che tendono ad eliminare, con facilità, ostacoli e dissonanze che rendono più difficile al cittadino la difesa della sua libertà e, soprattutto, la esplicazione piena del suo diritto di difendersi.

Anzitutto, onorevole ministro, desidero telegraficamente affrontare un problema di carattere morale e sociale. Le mogli, i figli minori dei detenuti, nel periodo che precede la sentenza definitiva e dopo, se il loro padre o marito, condannato, è costretto a rimanere in carcere, come debbono vivere in Italia se non hanno beni di fortuna? Può la società privare costoro della fonte di lavoro e di guadagno, gettare sul lastrico e nell'abbandono anche materiale giovani vite, bimbi innocenti,

che nulla hanno di cui vergognarsi, perché la loro innocenza non ha colpe o responsabilità? Forse non appare come dovere dello Stato intervenire subito per sostituire quel guadagno che viene a mancare? Può lo Stato continuare ancora a disinteressarsi di tale problema, uno Stato che afferma di essere sensibile alle istanze sociali più progredite? In questo campo il Governo agisce ancora in modo non solo non sociale, ma veramente criticabile. Infatti, non ci si può limitare a continuare a versare le due o tremila lire al mese a quelle madri e a quei figli, ma occorre far fronte alle necessità di quegli innocenti e di quelle madri, in modo che quelle famiglie abbiano almeno l'indispensabile.

Il bilancio prevede per tale voce 300 milioni, comprendenti anche l'assistenza ai dimessi dagli istituti di pena. Questa somma, mi sia consentito dirlo senza offesa per nessuno, è veramente ridicola in ordine alla gravità morale e sociale del problema, che non è solo problema giuridico, e sta a significare la volontà di non risolverlo.

Vi si collega una questione di carattere procedurale penale che riguarda l'ordine e il mandato di cattura e la detenzione preventiva. L'emissione dell'ordine e del mandato di cattura, in base alle norme in vigore, è, a seconda dei casi, facoltativa o obbligatoria. Io sostengo che essa debba essere limitata ai casi per cui è attualmente obbligatoria, perché non è concepibile un potere discrezionale di privare della libertà personale un cittadino, che sempre si presume innocente, e così come non è concepibile assistere, in questo campo, a due pesi e a due misure, per cui per uno stesso reato il giudice di una città ritiene doveroso emettere un ordine o un mandato di cattura mentre un altro giudice della stessa città in caso analogo si comporta diversamente.

Ora, stante l'eccezionale lentezza dell'amministrazione della giustizia penale, noi riteniamo che questa privazione della libertà personale debba avvenire obbligatoriamente nei casi tassativamente elencati dalla legge sulla base della gravità del reato o in ordine ai precedenti penali specifici dell'imputato. Solo in questi casi il giudice ha il diritto-dovere di emettere l'ordine o il mandato di cattura. La privazione della libertà personale in forza di un potere discrezionale non dovrebbe essere più ammessa nel nostro ordinamento.

Inoltre i limiti della detenzione preventiva, onorevole ministro, dovrebbero essere ridotti, perché il termine di due anni stabilito dalla legge per la durata dell'istruttoria formale e

conseguentemente per la segregazione preventiva costituisce un termine troppo lungo, dato che a quel periodo va sempre aggiunto per lo meno un altro periodo di sei mesi o di un anno prima che il prevenuto ottenga finalmente di essere giudicato in primo grado; cioè normalmente, almeno nei giudizi d'assise, prima che venga emessa la sentenza, devono trascorrere tre anni: ad essi va aggiunto il tempo necessario per i giudizi di appello. E potrei indicare e denunciare all'onorevole ministro casi di cittadini che languiscono in carcere da oltre tre anni in attesa del giudizio di primo grado. Questo non può essere consentito, né può essere consentito trincerarsi dietro l'usbergo creato dalla legge che stabilisce che entro due anni deve essere depositata la sentenza di rinvio a giudizio, per poi costringere quel cittadino a trascorrere altri due anni nelle patrie galere in attesa di ottenere quella giustizia a cui ha diritto.

Per ovviare a questo dovrebbe affermarsi il diritto del cittadino detenuto di essere giudicato entro un determinato termine dall'arresto; cosicché il termine di carcerazione preventiva dovrebbe essere posto in relazione al momento in cui il giudizio sarà celebrato e non a quello in cui viene depositata la sentenza del giudice istruttore. I due anni o, se vogliamo, i due anni e qualche mese dovrebbero costituire il limite massimo entro il quale un cittadino deve essere giudicato, per i reati più gravi. I termini attuali sono iniqui.

Riferendomi sempre al diritto di libertà, credo che un cittadino detenuto in attesa di giudizio non dovrebbe essere sottoposto allo stesso trattamento carcerario di chi sta scontando una pena. L'unico diritto che ha lo Stato, quando vi è l'obbligo dell'ordine o del mandato di cattura, è quello di assicurare all'autorità giudiziaria quel determinato cittadino per necessità istruttorie o anche per necessità di pubblica sicurezza. Ma non si può imporre a questo cittadino di stare chiuso in una cella per 22-23 ore al giorno. Egli dovrebbe avere quanto meno il diritto di stare all'aria aperta in un corridoio, in un braccio, in una piazzuola per almeno 4-5 ore al giorno. Se si tiene infatti presente che molti di questi detenuti vengono messi, per necessità procedurali, addirittura in cella di isolamento, dove non possono vedere nessuno, né parlare con alcuno, dobbiamo allora affermare che assicurare all'autorità giudiziaria un cittadino per necessità procedurali, viene a costituire una vera e propria espiazione di pena in forma durissima perché l'isolamento cellulare è una pena che, salvo casi rarissimi, non colpisce

più neppure coloro che già sono stati condannati con sentenza passata in giudicato.

Tutto questo potrebbe essere risolto molto prima della pubblicazione e della promulgazione dei codici. Basta emanare disposizioni che stabiliscano, ad esempio, che coloro i quali sono in attesa di giudizio debbano essere posti nello stesso braccio del carcere e debbano poter godere dell'aria almeno per un tempo quadruplo rispetto a quello di cui godono i condannati con sentenza definitiva.

Vorrei ricordare, a proposito delle carceri, che molti, troppi agenti di custodia non godono ancora della festività infrasettimanale e neppure delle ferie annuali. In proposito ho ricevuto una cortese risposta a una mia interrogazione. Ne presenterò comunque un'altra, indicando una cinquantina di nomi di agenti che da anni non godono ferie. Il problema comunque è un altro. Se lo Stato, per dimostrate necessità di servizio, priva questi agenti delle ferie e del riposo settimanale, dovrebbe almeno pagare queste giornate di effettivo servizio prestato in più. Su questo ho presentato una interrogazione, ma non ho avuto risposta; ora colgo l'occasione per segnalare ciò all'attenzione dell'onorevole ministro e perché a questi agenti che servono in umiltà, in silenzio e decorosamente lo Stato sia corrisposto almeno un emolumento supplementare.

Mi avvio rapidamente alla conclusione costrettovi dalla scarsità del tempo concessomi, facendo rilevare, ed è cosa ovvia, che per un bilancio così importante si dovrebbe consentire una discussione più ampia e meno concitata.

Vorrei ancora ricordare che, in attesa sempre della promulgazione dei codici, dovrebbe essere reso obbligatorio l'interrogatorio dei minori imputati alla presenza del genitore o del difensore. In ogni caso, l'interrogatorio dovrebbe essere espletato dall'autorità giudiziaria, cioè da un giudice. Queste sono norme che possono essere immediatamente attuate.

Voglio ricordare inoltre che una norma precisa del codice di procedura penale stabilisce, a pena di nullità, che non si può tener conto delle dichiarazioni dei familiari dell'imputato quando queste dichiarazioni sono state rese senza aver avvertito quei familiari che hanno diritto di astenersi. Questa norma viene applicata necessitatamente dall'autorità giudiziaria ma non dalla polizia giudiziaria, cosicché gli interrogatori dei familiari assunti dalla polizia giudiziaria vengono uniti agli atti del processo, nonostante il codice stabilisca che non se ne debba tener conto,

a pena di nullità. Da ciò consegue che i giudici, che sono uomini come noi, leggono quei resoconti, rispondenti o non rispondenti che siano all'esattezza, e si formano per forza di cose una determinata convinzione. Ora è strano che questa disposizione sia sancita a pena di nullità per i giudici e non lo sia per la polizia giudiziaria. Ed è strano che la legge non stabilisca che detti atti, dei quali non può tenersi conto a pena di nullità, debbano essere stralciati dal processo, prima del dibattimento.

Desidero altresì ricordare un problema di carattere morale, a proposito del quale ho presentato una proposta di legge. I testimoni nel processo penale sono citati dalla difesa a spese di parte e dal pubblico ministero naturalmente a spese dello Stato, quasi che la funzione dei testi a difesa e quella dei testi di accusa non si fondi in un tutto unico panoramico al fine dell'accertamento della verità. Ritengo immorale che lo Stato dica: tu, cittadino, sottoposto al processo penale, se vuoi citare i testi a difesa te li devi pagare, devi pagar loro il viaggio e la trasferta. Quasi che all'accertamento della verità non abbia interesse primario la società intera e quindi lo Stato ancor prima dell'imputato eventualmente innocente!

Altra proposta di legge che mi sono permesso di presentare è relativa alla diaria dei testimoni, i quali percepiscono duecento o trecento lire al giorno. Si tratta quasi sempre di povera gente che deve abbandonare i lavori dei campi e delle officine e per la quale duecento lire non rappresentano neppure una elemosina.

Soprattutto però desidero richiamare l'attenzione del ministro sui verbali d'udienza che dovrebbero sempre essere redatti e letti in udienza ed essere sottoscritti, oltre che dal presidente e dal cancelliere, anche dal difensore dell'imputato, a pena di nullità.

Chiedo inoltre che nei processi di assise sia resa obbligatoria la stenografia.

Mi permetto ancora di rilevare che nei processi di assise d'appello i giudici popolari vanno ad ascoltare la discussione ignorando perfino l'imputazione ascritta al cittadino che debbono giudicare. Mi sembra sarebbe giusto rendere obbligatorio che in camera di consiglio, prima della celebrazione del dibattimento, siano letti tutti gli atti del processo.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Si può distribuire copia del fascicolo processuale ai giurati. Leggerlo preventivamente non mi sembra pratico.

MILIA. Questo sarebbe senza dubbio il sistema migliore, ma sarà possibile?

AMATUCCI, *Relatore per la maggioranza*. Si potrà adottare il sistema delle fotocopie, come avviene in altri Stati.

SPAGNOLI, *Relatore di minoranza*. Per lo meno potrà distribuirsi uno stralcio del processo.

MILIA. Questo direi di no: i processi vanno studiati dalla prima all'ultima pagina, se si vuole onestamente giudicare.

Si è sollecitato l'aumento delle pene per le lesioni e per gli omicidi colposi conseguenti alla circolazione stradale. Ma più ancora che a questo inasprimento di pene occorrerebbe che il Governo pensasse a rendere obbligatoria l'assicurazione per tutte le auto e i motoveicoli. Solo in Italia, fra le nazioni civili e progredite, esiste questa gravissima lacuna che incide sulla sicurezza sociale di tutti i cittadini. Le altre nazioni questo problema hanno risolto da vario tempo, non consentendo neppure l'ingresso di macchine straniere nel loro territorio senza preventivo pagamento di una somma a titolo di assicurazione per eventuali danni alle persone e cose, con copertura sino alla notevole cifra di cento milioni.

Ed è giusto che così sia perché in questo modo il diritto al risarcimento dei danni delle persone lese non rimane solo affermazione vuota ma si trasforma nella certezza del realizzo. In Italia siamo ancora in una situazione di carenza, nonostante l'aumento continuo degli automezzi e motomezzi e nonostante le migliaia di incidenti stradali. Le strade sono bagnate di sangue; ed i lutti non sono soltanto di carattere morale, sono anche di carattere materiale, perché molto spesso l'irresponsabilità, l'incoscienza, la criminalità di chi guida un'auto o una motocicletta porta alla distruzione economica di una famiglia quando l'ucciso è padre di numerosi figli in tenera età. E quella famiglia, che aveva sempre guardato al domani con una certa speranza e una certa sicurezza, si trova improvvisamente nella miseria. Chi risarcisce il danno a quelle persone se la macchina non è assicurata? Se quell'incoscienza non possiede niente? Occorre, quindi, non già aumentare le pene, ma rendere obbligatoria l'assicurazione. Su questo punto richiamo vivamente l'attenzione non solo dell'onorevole ministro e dell'onorevole sottosegretario, ma dell'intero Governo. È necessario che una siffatta disposizione di legge entri in vigore quanto prima, perché i danni provocati in Italia dalla circolazione stradale ascendono

oggi ad un livello particolarmente allarmante.

Mi auguro che l'onorevole ministro abbia la bontà di vagliare tutte le proposte che da più parti gli sono state fatte, e di attuare con fermezza ed immediatezza le più giuste ed urgenti secondo il suo alto apprezzamento. Al Governo voglio ancora ricordare quanto affermò il ministro Grassi: « La civiltà di uno Stato si misura dallo stanziamento delle somme nel bilancio della giustizia ». Se faremo tesoro anche di queste autorevoli parole che riflettono l'insegnamento e la saggezza dei tempi, potremo dire che la giustizia non è solo incenso e forma, ma è la base della civiltà e del progresso nel nostro paese. (*Applausi a destra*).

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

DELL'ANDRO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, preliminarmente desidero dichiarare che la relazione della maggioranza, dovuta all'onorevole Amatucci, è quanto di più completo, organico e profondo si potesse attendere in materia. E lo dico non con l'animo col quale si adempie un dovere convenzionale ma con sincerità. Tengo ancora a ricordare che è stata la nostra parte politica a sollecitare al Governo la predisposizione dello schema di legge per la delega da parte del Parlamento relativa alla riforma dei codici. Furono alcuni deputati democristiani che nella Commissione giustizia presentarono un ordine del giorno nel quale era precisato che occorreva adeguare il diritto al progresso economico e sociale della nazione, che occorreva attuare i precetti costituzionali. Furono alcuni deputati democristiani che richiesero al Governo il disegno di legge che, come riferisce la stampa, è stato approvato dal Consiglio dei ministri nell'ultima seduta. E di ciò ringraziamo l'onorevole ministro ed il Governo tutto.

Nel merito, tengo a dichiarare che ho rilevato, nella discussione, molte imprecisioni e la mancanza di idee fondamentali chiare; ho ascoltato accenni, note derivanti da un positivismo penalistico, forse senza piena consapevolezza, come accenni derivanti dalla scuola classica del diritto penale; ed il tutto senza adeguata precisazione delle idee di fondo.

Non intendo certo qui riprendere *ab imis* tutta la polemica in ordine al fondamento della nostra Costituzione. Riconosco, onorevole Guidi, che la vigente Costituzione ha segnato, com'ella dice, una sintesi fra forze cattoliche, socialiste e repubblicane; ricordo, tuttavia, a me stesso che la sintesi non è somma disorganica di elementi eterogenei, sibbene, nella

originaria proposizione hegeliana, l'unità determinata dagli opposti (tesi ed antitesi). Sicché oggi, se vogliamo veramente realizzare il dettato costituzionale, dobbiamo cogliere l'anima della Costituzione, l'anima unitaria, direi, unitaria appunto perché sintetica. Ed un'anima unitaria la Costituzione certamente ha, nel rifiuto e nel superamento dello Stato assoluto e di quello autoritario come dello Stato liberale.

Sono perfettamente d'accordo sulla negazione, che la nostra Costituzione opera, delle premesse liberali, « tradizionalmente » liberali. Lo Stato nato dalla vigente Costituzione repubblicana non rappresenta, non può rappresentare una classe ma tutti i cittadini: e questi hanno appunto pari dignità sociale. Ma che significa ciò? In virtù di quale principio si afferma che i cittadini hanno tutti pari dignità sociale? In virtù d'un principio di natura.

Non si potrebbe, infatti, affermare che tutti i cittadini sono « eguali » se non si ammettesse, prima dello Stato, una norma, un originario ed autonomo valore in tutti i cittadini; non è, dunque, lo Stato che attribuisce i diritti fondamentali al cittadino, quasi graziosamente concedendoli; lo Stato riconosce i diritti inalienabili della persona umana.

L'articolo 2 della nostra Costituzione conferma in maniera lampante, anche nella dizione, la posizione qui difesa. C'è un'anima unitaria nella Costituzione ed è questa: lo Stato non è fonte di moralità né di diritto; lo Stato non può che riconoscere, e quindi esserne limitato, la moralità e il diritto della persona umana.

Ma non si creda che qui ci si voglia soffermare soltanto su enunciazioni di principio; è bene andare ancora più a fondo nella determinazione della nuova visione dei rapporti tra cittadino e Stato previsti dalla nostra Costituzione. Si è nella discussione, ad esempio, sostenuto che le attuali condizioni del condannato non corrispondono all'evoluzione della civiltà moderna e sono state richieste riforme: tutto ciò è esatto; ma ci si deve prima convincere che occorre chiarire alcuni principi in ordine all'esecuzione della pena. Perché mai ad un certo momento sono stati negati diritti al condannato? Ancora il vigente regolamento carcerario riconosce soltanto due diritti subiettivi, per lo meno esplicitamente. Perché, dunque, si è restii ad ammettere diritti nel condannato? Perché la nostra dottrina e, direi, la nostra coscienza giuridica sono legate al presupposto per il quale con la sentenza definitiva di condanna si chiude il mon-

do del diritto all'uomo. Il momento esecutivo (o coercitivo, come si suol chiamare) sembra fuori del diritto, nonostante gli sforzi di alcuni autori tesi a riportare lo stesso momento nell'ambito della giuridicità. Tutti sanno che la dottrina più accreditata vede nel momento esecutivo da un canto lo Stato (parlo sempre in diritto penale) titolare del potere (della potestà o del diritto subiettivo) di punire, e dall'altro il condannato quale titolare della situazione di soggezione, come persona soggetta alla potestà di punire dello Stato; e la dottrina tiene a chiarire che in questa soggezione manca ogni riferimento alla volontà del privato. Dopo la sentenza definitiva di condanna il privato non avrebbe, dunque, da far valere in alcun modo la sua volontà, diverrebbe soggetto al potere dello Stato; e quest'ultimo, da solo, realizzerebbe l'esigenza prospettata dalla norma primaria, esigenza inattuata da parte del privato.

Questa premessa è sicuramente errata; e la realtà ha finito col riconoscere diritti subiettivi come interessi oggettivamente protetti del condannato. La verità è che con la sentenza definitiva di condanna non si chiude per nulla il mondo del diritto all'uomo, ma s'instaura un nuovo *status* di relazioni giuridiche fra lo Stato e il cittadino; sicché, se prima dell'emanazione della norma penale si pongono determinati, specifici rapporti tra Stato e cittadino; se dopo la emanazione della norma penale e prima della condanna si pongono altri, diversi rapporti fra cittadino e Stato; dopo la sentenza di condanna — allo stesso modo delle altre due precedenti posizioni — si realizzano nuovi rapporti giuridici fra Stato e cittadino; e in questi nuovi rapporti lo Stato non è soltanto titolare di posizioni attive (di poteri, diritti, facoltà), bensì anche di posizioni giuridiche subiettive passive, ossia di obblighi, di oneri, ecc.

A proposito del diritto di voto, ci si limita ad affermare che l'esercizio di alcuni diritti subiettivi pubblici non può essere accordato al condannato a causa dell'impossibilità di fatto dell'esercizio dei diritti stessi. Il giurista diviene così meccanico copritore d'una realtà normativa che va invece mutata. È ben vero che la legge sull'elettorato attivo impedisce la rappresentanza; ma qual è il nostro dovere di legislatori? Quello di modificare la legge positiva in modo che s'ammetta la rappresentanza nella manifestazione del diritto di voto da parte del condannato o comunque si renda possibile al condannato stesso l'esercizio d'uno dei diritti pubblici

soggettivi fondamentali, qual è appunto il diritto di voto: con la condanna il soggetto rimane cittadino.

Potrei anche ricordare il diritto al nome, che è fondamentale per la personalità. Il regolamento carcerario dispone che il condannato sia chiamato per « numero » e non per nome. Per fortuna, una circolare ministeriale ha abolito questo sconcio. E, tuttavia, sintomatica la relazione al regolamento carcerario: in questa si legge che il condannato vien chiamato « per numero » proprio perché il nome è legato alla personalità ed occorre affliggere il soggetto negandogli questo diritto. È fin troppo evidente che siamo di fronte a concezioni ormai nettamente superate.

La nuova Costituzione pone gravissimi problemi: non riprende la polemica fra scuola classica e scuola positiva, d'accordo; anzi, negli stessi lavori preparatori relativi all'articolo 27 della Costituzione, l'onorevole Tupini tenne a dichiarare che s'intendeva superare il dibattito fra le scuole. Ma il terzo comma dell'articolo 27, nell'atto in cui afferma che la pena tende alla rieducazione del condannato, indica la finalità esclusiva della pena sul piano dello Stato.

Intendo così negare la retributività della pena? Tutt'altro! La pena è afflittiva. La limitazione nell'esercizio di alcuni diritti è essa stessa, per sé, sofferenza. Ma occorre distinguere tra i fini extrapositivi della pena e la *ratio* delle norme positive sulla pena. Se questa deve tendere alla rieducazione del condannato, la limitazione nell'esercizio dei diritti subiettivi che al condannato spettano in quanto cittadino può essere giustificata unicamente dalla finalità rieducativa del reo. Questo significa « andare avanti », questo significa interpretare l'anima della Costituzione. La pena ha una sola funzione: quella rieducativa, sul piano della normazione positiva. Ripeto, affinché non si equivochi: la pena è, per sua natura, sempre afflittiva; ma ciò non attiene ai fini della *ratio* delle norme positive sulla pena.

Se, dunque, questa è la premessa dalla quale parte il terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione, non possono ritenersi costituzionalmente legittime le restrizioni dei diritti pubblici soggettivi del condannato che oltrepassino i fini rieducativi del reo.

L'esercizio di tutti i diritti subiettivi del condannato può essere limitato unicamente dalle necessità rieducative del reo. Tutto ciò comporta (e agli studiosi è ben chiaro) una serie di revisioni relative al regime carcerario. Ecco l'anima unitaria della Costituzione,

che dobbiamo cogliere in quanto interpreti di essa; unitaria perché nascente non da un compromesso ma da una chiarissima, ben definita visione dei rapporti tra cittadino e Stato.

In ordine al diritto familiare, desidero tornare qui su una precisazione che mi permisi di proporre in sede di Commissione giustizia, relativa alla naturalità della famiglia e che suscitò perplessità nell'onorevole Giuseppina Re. Quanto dissi in quella sede sulla naturalità della famiglia non solo non aveva lo scopo di svalutare il diritto positivo ma costituiva del medesimo piena rivalutazione: soltanto ove s'ammetta una realtà di valore naturale, il diritto positivo ha un senso in quanto a quella s'adequi; diversamente non ha significato.

Affermando che occorre credere nella famiglia intendevo appunto reagire alla diffusa sfiducia che pervade un po' tutti di fronte alla realtà attuale della famiglia. Questa presenta indubbiamente problemi particolari; ma ciò che soprattutto importa è credere nella famiglia e nel suo valore. Ora, si considera davvero, da parte di tutti noi, la famiglia come istituzione naturale, derivante da un valore che si attiene all'uomo? O da qualcuno la si considera strumento e funzione dello Stato? Noi (parlo a titolo personale) siamo disposti a tutte le innovazioni, a tutti i progressi in questa materia (né intendiamo difendere ad oltranza talune norme positive), ma ad una condizione: che si creda nella famiglia, che la si consideri un'istituzione naturale, che si voglia veramente agire in favore di essa. Ciò che mi pare stia venendo meno è proprio la fede in questa primaria ed insostituibile società.

Questa carenza è in realtà un portato della più generale sfiducia nel diritto. Quasi da tutte le parti si è parlato di crisi della giustizia (nel senso di crisi nell'amministrazione della giustizia) ed anche di crisi del diritto. Indubbiamente, questa crisi esiste. Il cittadino ha poca fiducia nel magistrato; od almeno la va perdendo; non ha fiducia nel diritto. Perché? Nella relazione di minoranza si risponde: perché il diritto non è adeguato alla realtà sociale odierna. Indubbiamente è vero. Riconosco che le formule legislative attraverso le quali il diritto oggi s'esprime sono in diverse parti antiquate. Ma esiste una ragione ancora più profonda nella cosiddetta crisi del diritto ed è la sfiducia nel diritto. Sfiducia che discende dal ritenere il diritto non un momento essenziale dell'esperienza umana ma un momento, un dato transitorio, contingente, destinato ad essere superato da

altri momenti della stessa esperienza. Allo stesso modo come un momento fa ho affermato che, ove si creda nella famiglia e s'intenda operare a favore della medesima, sono legittime le innovazioni più radicali in materia, ora affermo che se veramente tutti noi crediamo nel diritto, se davvero crediamo tutti che il diritto sia un momento essenziale, e non contingente, dell'esperienza umana, ben possiamo operare modificazioni legislative. Siamo tutti veramente convinti che, oltre al diritto, esiste una morale? E che il diritto, pur essendo momento essenziale dell'esperienza, è in funzione dell'esperienza morale? Se siamo convinti di ciò, ripeto, possiamo operare tutte le innovazioni che riteniamo.

Dubito, tuttavia, che tutti noi crediamo nel diritto; e dubito perché, secondo talune concezioni materialistiche del mondo e della vita, il diritto è momento contingente, superabile, dell'esperienza umana. Si potrà obiettare: non è vero, alcuni movimenti, benché materialistici, non ritengono ciò.

Sono il primo ad attendere questo momento, ad attendere di riconoscere movimenti staccati da ideologie materialistiche. Mi viene in mente la *Pacem in terris* e la distinzione, ricordata da Giovanni XXIII, tra ideologia e movimento pratico: le ideologie rimangono ferme, i movimenti procedono. Dunque, l'opposizione all'ideologia materialistica rimane ferma, netta, nettissima. Ma attendiamo di stabilire se alcuni movimenti si siano svincolati da quella ideologia. Allora qui non è che una alternativa: o si riconferma la sfiducia nel diritto, si riconferma che il diritto non è momento essenziale dell'esperienza umana, e allora si rimane legati ad una ideologia materialistica e non vi è possibilità di alcun colloquio; oppure si dimostra che un determinato movimento, ormai svincolato da ideologie materialistiche, crede nel diritto, ha fiducia nel diritto, ed allora, su queste basi, sono possibili riforme e miglioramenti tecnici.

Non si tratta, dunque, di aprire un colloquio sulla base di questa o quella proposta. Si tratta, invece, di mettersi d'accordo su un problema preliminare e di fondo, che è quello della fiducia nel diritto. La ragione profonda della cosiddetta crisi del diritto e della giustizia è nella sfiducia nel diritto, che discende da ben definite ideologie materialistiche del mondo e della vita.

Indubbiamente, vi è molto da rivedere nella nostra legislazione; per riferirmi soltanto a qualche punto, accennerò al processo

penale. Qui il dibattito è tra processo inquisitorio e processo accusatorio.

Nella relazione di minoranza si sostiene che occorre superare ogni residuo di processo inquisitorio e anche il tentativo di conciliazione che è stato operato dal vigente codice di procedura penale. Personalmente sono pienamente d'accordo sulla necessità di tornare al processo accusatorio. Non riesco a concepire come mai lo Stato possa essere in posizione diversa da quella del cittadino: nel momento in cui Stato e cittadino cercano la verità, sono entrambi sullo stesso piano. Non sa, lo Stato, chi sia il colpevole; va alla ricerca della verità. Anche il cittadino può non sapere chi sia il colpevole e va alla ricerca della verità. E, allora, come è possibile pensare ad una disparità di posizioni fra Stato e cittadino, tra pubblico ministero, per intenderci, e cittadino? Come è possibile pensare che si svolga un'istruzione, sia pure a fini di garanzia, senza la partecipazione della difesa? Le « novelle » del 1955 hanno, sia pur timidamente, già ammesso la partecipazione del difensore nella fase istruttoria; ma ancora c'è molto da fare.

Ma non motiviamo con ragioni contingenti il ritorno al processo accusatorio: anche il processo inquisitorio risponde, infatti, ad alcune ragioni tecniche. È un motivo attinente all'uomo, alla sua dignità di persona umana, alla sua libertà, che viene prima dello Stato (come vengono prima dello Stato tutte le norme riguardanti i valori dell'uomo) ad obbligare al ritorno al processo accusatorio.

Ed allora, non discutiamo soltanto in base a nozioni tecniche, non facciamo soltanto questioni, come dire, di tecnica giuridica; cogliamo, invece, al fondo la nuova concezione che dalla vigente Costituzione è stata fatta valere, con tutte le sue implicazioni. La libertà umana, i valori dell'uomo sono prima dello Stato: quest'ultimo non può che riconoscere, e conseguentemente limitarsi, in relazione alla libertà ed ai valori della persona umana.

Un'ultima cosa vorrei dire. La Costituzione dev'essere attuata nella legge ordinaria; occorre però che siamo degni interpreti della Costituzione: fino a quando le norme della Costituzione non verranno sentite dall'ambiente sociale e culturale nel quale devono essere realizzate, la Costituzione stessa non potrà mai tradursi in concretezza. La colpa non è mai delle norme se i valori non vengono attuati; è dell'ambiente culturale nel quale le norme son destinate ad agire.

E ancora qui l'ultima domanda, che è coerente con quelle che mi son poste in precedenza. Se è vero che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, crediamo noi nella redenzione, nella rieducazione del condannato? Abbiamo fiducia in questa rieducazione? Devo dire che, volgendomi attorno, tanto spesso colgo una diffusa sfiducia nelle possibilità di redenzione dell'uomo. Il nostro ambiente guarda al condannato come ad un relitto, come ad un uomo escluso dalla società. Il condannato continua, invece, a vivere nella società, anzi vive nella società più di prima. Prima della condanna la società poteva anche, non dirò ignorare l'uomo, ma considerarlo in un certo grado; dopo la condanna la stessa società è, invece, obbligata a considerare l'uomo nella sua specifica, individuale umanità.

Potremo rieducare l'uomo, il condannato? Sì, ma, anche qui, ad una condizione: che crediamo fermamente nella sua possibilità rieducativa; perdonatemi, potremo fare tutte le riforme dei codici, potremo modificare in meglio, tecnicamente, la struttura delle leggi, ma se non riusciremo a rivoluzionare, nell'intimo, l'atmosfera culturale nella quale viviamo, anche la riforma dei codici ed ogni modificazione legislativa non approderanno a nulla.

E allora, nell'atto in cui ringrazio tutti dell'ascolto, nell'atto in cui ringrazio ancora l'esimio relatore per la maggioranza, l'onorevole ministro, il presidente della Commissione giustizia (per l'ampiezza della discussione da lui incoraggiata in quella sede), mentre invito all'approvazione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, mi permetto di impegnare tutti a credere nei valori prospettati dalla nuova Costituzione, a far sì che quei valori, nel momento in cui si traducono in formule tecniche, siano veramente sentiti dall'ambiente, siano avvertiti e fatti propri dalla cultura del nostro tempo. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale, rinviando alla seduta pomeridiana le repliche dei relatori e del ministro.

La seduta termina alle 13,45.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. VITTORIO FALZONE
