163.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 18 GIUGNO 1964

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

INDICE

	PAG.
Congedi	7967
Disegno di legge (<i>Deferimento a Commissione</i>)	8000
Disegno di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Bilancio di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 (1450)	7967
PRESIDENTE	7967, 7982, 7988
GONELLA GIUSEPPE	7967
REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	7970
7976, 7977, 7978, 7981, 7982, 7983, 7986, 7987, 7990, 7991, 7992,	7999
BREGANZE	7972
GUERRINI GIORGIO	7975
MANCO	7980
MILIA	7988
GALDO	7993
Proposte di legge (<i>Annunzio</i>)	7967

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

NATTA ed altri: « Disciplina dello sfruttamento delle varietà vegetali ornamentali a riproduzione agamica » (1476);

DELLA BRIOTTA ed altri: « Provvedimenti a favore del parco nazionale dello Stelvio » (1477);

RICCIO: « Estensione agli osservatori geofisici universitari delle disposizioni vigenti per gli osservatori astronomici » (1478).

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 di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 (1450).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964.

È iscritto a parlare l'onorevole Reggiani. Poiché non è presente, s'intende che abbia rinunciato.

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

GONELLA GIUSEPPE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, questo mio intervento potrebbe essere meglio qualificato come breve annotazione sul bilancio che è sottoposto al nostro esame per quanto

La seduta comincia alle 9,30.

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

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Cataldo e Gioia.

(I congedi sono concessi).

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GIUGNO 1964

si attiene all'amministrazione della giustizia. Tuttavia, anche considerandolo una semplice nota, mi accorgo che vi è un dovere che mi si impone e, oserei dire, che si impone a tutti i colleghi che interverranno e che è quello di fare soprattutto riferimento a quanto nella scorsa legislatura e nelle precedenti legislature è stato detto, ripetuto, lamentato, criticato, indicato e richiesto in ordine all'amministrazione della giustizia. Perché, per l'esperienza parlamentare che ormai ho acquisita, se vi è un'amministrazione dello Stato nella quale non si è fatto quasi nulla, e dico « quasi » per uno scrupolo, questa è proprio l'amministrazione della giustizia.

È, tanto più strana questa carenza, tanto più strana questa sequenza di omissioni, questo vuoto, se si considera che la giustizia è il fondamento di una società civile la quale in tanto esiste in quanto esiste una giustizia. Il tenore di vita che viene espresso con la parola *comfort*, le esigenze materiali soddisfatte in larga misura, la possibilità di un avvenire tranquillo sotto il profilo economico, tutto ciò indica un progresso attraverso quello che la scienza offre all'uomo, ma la civiltà ha un altro contenuto, soprattutto di ordine spirituale e travasa le sue conquiste nella vita quotidiana degli individui, delle famiglie e di una nazione. Significa ordine, autorità della legge, sudditanza dei cittadini alle norme scritte e a quelle tradizionali, significa sostanzialmente ossequio naturale all'imperativo di ciò che si deve fare e di ciò che non è possibile fare, di ciò che è lecito e di ciò che è illecito.

Ma come può chiedersi al cittadino questo ossequio, questo rispetto, questa ubbidienza, se lo Stato manca per primo al suo fondamentale dovere di amministrare la giustizia in conformità alle esigenze della società? È la giustizia che dà il volto alla nazione e la società nazionale in tanto si compone in uno Stato bene ordinato in quanto in essa è corretta, sollecita e giusta l'applicazione delle leggi.

Ricordo all'attuale ministro guardasigilli quello che egli d'altronde non può non conoscere, perché ne ha dovere specifico in virtù della sua carica, e perché già in precedenza, come deputato, non ha certamente mancato di unirsi alle critiche e alle doglianze sollevate in passato su questi argomenti.

Se un qualsiasi ufficio, per svolgere la sua attività quotidiana, deve avere locali anche modesti, ma attrezzati e idonei, come si può pretendere che la giustizia, che si articola in un complesso di attività che vanno da

quella direttiva, delicatissima, spesso segreta del magistrato a quella degli ausiliari, non disponga di una edilizia giudiziaria adatta alla esplicazione delle funzioni che le sono proprie? Vi sono in Italia i cosiddetti palazzi di giustizia nei quali due, tre e anche quattro magistrati si trovano in uno stesso angusto vano, raccolgono contemporaneamente le contrastanti prove testimoniali delle parti di uno stesso processo in una confusione nella quale gli appelli all'educazione personale e i richiami a esprimersi sottovoce non valgono. Inoltre il magistrato stesso, che deve amministrare la giustizia in base alle prove che raccoglie astraendo da ciò che può essere impressione personale, e che quindi deve godere di piena tranquillità ambientale e di totale disimpegno da ogni altra incombenza per poter esaminare con la necessaria concentrazione intellettuale gli atti e le deposizioni delle parti, dei testi e dei consulenti, troppe volte è costretto a fare il cancelliere di se stesso redigendo personalmente il verbale delle udienze. Si disperde in questo modo il coefficiente più essenziale, l'elemento primo per potere rettemente amministrare la giustizia.

Siamo nel 1964. Il progresso tecnico fa passi da gigante e ormai si discute se « allunare » prima sul nostro satellite o scendere invece su Marte. Ebbene, l'amministrazione della giustizia italiana è ancora vincolata a quei mezzi di raccolta delle prove che già prima di noi conoscevano i nostri nonni e i nonni dei nonni. Nelle aule giudiziarie il progresso non è entrato per nulla. Tutto ciò che la tecnica più aggiornata mette a disposizione dell'uomo per la raccolta immediata e spontanea della parola, è ignorato dall'amministrazione della giustizia.

I cancellieri, là dove esistono, e i magistrati, là dove fanno i cancellieri di se stessi, devono scrivere lentamente, con la penna, le frasi che raccolgono, dando per ciò stesso, sia pure involontariamente, una interpretazione personale alle parole che ascoltano e trascrivono. Tutto si svolge in modo farraginoso, rugginoso, antiquato, e ciò ingenera nei cittadini, che come parti o testimoni o consulenti compaiono in quelle, diciamo così, aule, un senso di sfiducia e di sconforto, quando non provocano irrisione o sarcasmo. Ecco quindi che la causa diventa effetto e l'effetto diventa causa, e l'amministrazione della giustizia di anno in anno (in quest'aula potremmo dire di legislatura in legislatura, di bilancio in bilancio) degrada sempre più nella sfiducia accorata o irridente dei cittadini e della nazione.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GIUGNO 1964

Una nazione è sempre, e soprattutto di questi tempi, in continua evoluzione all'interno e nei suoi rapporti con l'esterno. Venti anni di questo dopoguerra rappresentano non soltanto per gli individui un clima di vita diverso, ma anche una evoluzione negli istituti, rappresentano problemi più complessi, diverse relazioni tra uomo e uomo, e nell'ambito della famiglia, e tra popolo e popolo, e tra categorie e categorie, e tra classi e classi. In questa evoluzione, della quale tanto si parla, il Governo di centro-sinistra, che tanto si fa portatore di nuove istanze e necessità sociali, per quanto inerisce all'amministrazione della giustizia sembra invece versare nell'immobilismo assoluto. Abbiamo ancora il codice civile del 1942 e quello processuale civile del 1940, che indubbiamente sono buoni; che hanno svolto una funzione veramente notevole ed hanno rappresentato e rappresentano, come è stato universalmente riconosciuto (al punto che altri Stati ne hanno sostanzialmente recepito alcuni istituti o la disciplina di determinati rapporti), un ossequio alle tradizioni giuridiche italiane e romane. Ma quello che poteva essere valido prima della guerra oggi non può esserlo, in tutto o almeno sotto alcuni profili.

Non voglio dilungarmi oltre il limite di tempo prefisso, anche per rispettare le esigenze di coloro che parleranno dopo di me. Esemplicamente mi soffermerò sulla materia del diritto di famiglia.

In proposito non occorre rilevare come la famiglia di oggi richieda una disciplina diversa da quella prevista nel codice civile del 1942. Prendiamo in esame l'istituto della separazione personale dei coniugi. È un istituto ormai superato dal tempo, quasi anacronistico. Si pensi che sono circa diecimila all'anno i casi di separazione personale nei quali i coniugi generalmente disciplinano i rapporti reciproci e nei confronti dei figli, specie per quanto attiene al lato economico, secondo accordi particolari che del resto la legge prevede; accordi che, nonostante l'articolo 570 del codice penale, assai spesso il marito non rispetta, anche perché la pena è talmente irrisoria che questa norma può essere tranquillamente elusa.

L'argomento è stato dibattuto sulla stampa e dai giuristi, su di esso ci siamo anche intrattenuti. Se è difficile — arrivo a dire quasi impossibile — nonostante le promesse venute dai guardasigilli che via via si sono succeduti, addivenire alla revisione dei codici in forma totale, affrontiamo almeno partitamente i singoli

istituti e diamo ad essi un regolamento giuridico che risponda alle esigenze attuali.

E qui non mi richiamo tanto alla conclamata parità dei sessi, anche perché non ci credo: infatti, se l'uomo ha una supremazia in quanto essa gli deriva dai suoi compiti, dalle sue responsabilità, la donna ha un'altra supremazia, ben maggiore di quella che ha l'uomo, insita nel fatto di essere colei che indirizza la vita familiare, colei che interviene ad attutire, a comprimere espressioni e comportamenti che, se lasciati alla relativa sensibilità dell'uomo troverebbero indubbiamente sbocchi non favorevoli agli interessi e alla stabilità della famiglia.

Ella, signor Presidente, che è un giurista e un umanista, due qualità che si illuminano a vicenda; ella che, nei lunghi anni trascorsi da quando io l'ho conosciuto, ha sempre dimostrato un alto senso di equilibrio e una profonda sensibilità ai problemi dell'individuo, del cittadino, dello Stato, sa perfettamente che il cosiddetto tentativo della conciliazione previsto dal codice di procedura civile non è altro che vuoto formalismo, al quale il giudice accede molte volte di malavoglia, solo perché non si dica che non ha osservato la precisa norma di legge. Ma perché non addivenire, ad esempio — è una proposta che formulo — ad un « tribunale della famiglia », che potrebbe essere composto da magistrati, da padri o madri di famiglia, da competenti nel campo medico e in quello psicologico, al quale affidare, con una procedura sollecita, con un indirizzo molto concentrato, un reale, effettivo tentativo di conciliazione dopo una seria indagine circa i motivi della crisi familiare? E solo quando questo tentativo, fatto seriamente da esperti che siano nello stesso tempo uomini che partecipano anch'essi a tutte le traversie, a tutte le ansie della famiglia, dovesse fallire, ricorrere al magistrato contenzioso, ma anche qui con una procedura di particolare celerità. Se il « tribunale della famiglia » non venisse considerato come efficiente, si potrebbe ricorrere al tribunale dei minorenni. Anch'esso ha una procedura particolare che dovrebbe essere svolta ampliandone le possibilità e le funzioni.

Insomma è necessario svincolare la crisi della famiglia, che è crisi dello Stato, da una articolazione giuridica che non risponde assolutamente più alle esigenze spirituali, né agli interessi della famiglia, né, quindi, agli interessi della nazione. Né, d'altra parte, tutto questo richiederebbe gran tempo, visto che tutti gli aspetti del problema sono stati affrontati e che quindi si tratterebbe di tradur-

re in norme positive delle istanze e dei convincimenti già presenti nella coscienza giuridica della società italiana di oggi.

Sempre nel campo della famiglia, vi è ancora il problema dei figli illegittimi. Io, onorevoli colleghi, per la verità, forse perché non ho compiuto studi teologici, forse perché il mio temperamento mi porta a vedere ogni cosa anche sotto l'aspetto del dubbio, non ho mai capito perché i figli per sette generazioni debbano sopportare la colpa dei padri come vuole la condanna biblica. Ho sempre capito, con tutte le attenuanti generiche e specifiche, che colui che commette una colpa, qualunque essa sia, debba pagare la colpa se è compiuta con coscienza e con volontà. Ma perché anche i figli? È vero che l'articolo 30 della Costituzione recita che « la legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibilmente con i diritti dei membri della famiglia legittima », e che il figlio illegittimo, per il quale non vi sia possibilità di dubbio sulla sua paternità ha diritto agli alimenti. Ma questo non basta, perché, senza che ne venga a soffrire l'unità della famiglia, è delitto estraniare quei figli, quelle creature nate fuori del matrimonio, sol perché figli di N.N., portando questo segno che, per la ipocrisia della società, costituisce quasi un marchio di infamia. Anche questo è un istituto da rivedere, soprattutto in ordine ai figli nati fuori del matrimonio durante la separazione dei coniugi. E qui si potrebbe distinguere se nati in tempo di separazione coniugale ad opera del coniuge incolpevole o di ambedue colpevoli. Sono dell'opinione che i figli non dovrebbero soffrire di questa discriminazione in ordine alla colpa o alla non colpa del genitore. Se è vero, come è vero, che sempre più avvertiamo che vi sono valori che vanno difesi, necessità di ordine spirituale che si devono tradurre in una tutela giuridica, non vi è dubbio che quella dei figli illegittimi costituisca una delle note *dolentes* dell'ordinamento giuridico italiano, che deve essere affrontata e risolta.

Sono proposte che faccio concretamente e su cui, ove il ministro non ritenesse di accedervi, mi riservo, anzi ci riserviamo di avanzare concrete proposte legislative, nella speranza che poi non rimangano impolverate sui tavoli delle Commissioni competenti.

Altro argomento: sappiamo che era in atto la riforma del codice della marina mercantile. Non se ne sa più nulla; non si sa più nemmeno se quella commissione esista oppure non più, se qualcuno dei suoi membri sia addirittura morto e sostituito, anche se

auguro a tutti di vivere a lungo e in perfetta salute.

Ancora: è o era in corso la revisione del codice di procedura civile. Il vecchio codice di procedura civile avrebbe ancora titoli di piena validità, se però vi fosse un'organizzazione della giustizia quale esso implicitamente presupponeva, giacché è inutile prefiggersi un determinato effetto se mancano gli elementi perché quell'effetto si produca. Quel codice potrebbe ancora andar bene. Ciò è stato riconosciuto da giuristi e da magistrati. Eppure esso vegeta, scavalcato e trasgredito proprio per le necessità della vita o dell'attività giudiziaria di tutti i giorni.

Ho detto già dell'edilizia giudiziaria. Si potrebbe dire dell'*hobby* (se la parola non fosse troppo frivola per un argomento di questo genere, giacché si trattava in realtà di una sua convinzione profonda di ordine filosofico), del mio omonimo ex guardasigilli onorevole Guido Gonella, circa la redenzione del detenuto. Ricordo a questo riguardo anche studi sul regime penitenziario italiano. Ma tutto sembra sia rimasto lettera morta.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi scusi se la interrompo, ma non potendo intervenire poi, non avrei altro mezzo per risponderle su questo punto. Debbo informarla che nulla è rimasto morto, ma che quel progetto di ordinamento penitenziario è stato anzi aggiornato in base alle ultime esperienze scientifiche in materia, anche internazionali e che entro poche settimane sarà varato per essere presentato al Consiglio dei ministri e quindi al Parlamento.

GONELLA GIUSEPPE. La ringrazio, onorevole ministro. Ne prendo atto e sono veramente lieto, perché questo è uno dei problemi cruciali. È un fatto veramente nuovo quello che abbiamo udito or ora e siamo lieti di poter nutrire non dico una speranza, ma una certezza a questo riguardo. E mi auguro che venga risolto un aspetto di moralità e onestà da parte dello Stato; quello che riguarda i detenuti che lavorano, che non sono considerati alla stregua di qualsiasi altro lavoratore; ma, soltanto perché detenuti, per il lavoro che compiono sono retribuiti in misura enormemente inferiore a quella dei liberi prestatori d'opera della medesima categoria, quando fuori del carcere hanno essi pure la loro famiglia. Ho denunciato questa ingiustizia e ho anche presentato una proposta di legge in merito, che è ancora giacente. Il detenuto ha commesso una colpa e deve scontare la pena; ma tutto ciò che è frutto del suo lavoro deve essergli riconosciuto sulla base di

un principio etico e giuridico, tanto più in quanto alla sua famiglia, ai figli incolpevoli, non devono venir sottratte le possibilità della vita quotidiana.

Comunque la sua informazione, onorevole ministro, mi fa veramente piacere e non dubito che faccia piacere a tutti noi sapere che questo tema così grave sarà finalmente affrontato e, come ella dice, aggiornato alle recentissime acquisizioni del diritto penitenziario internazionale.

Tornando all'istituto familiare, pur senza voler spendere molte parole, desidero porre all'onorevole ministro il seguente quesito: se ritenga, alla stregua di quanto avviene presso altre società, non più civili della nostra, ma solo più moderne, che debba essere preso in considerazione un qualche istituto che non vorrei definire divorzio ma scioglimento del matrimonio. Non voglio pronunciare la parola divorzio, non già per qualche timore o per qualche « complesso », ma perché ritengo che il divorzio, nella sua accezione più completa e nota, non rappresenti il toccasana. Vi sono però situazioni particolari; quella ad esempio dei coniugi senza figli che, ormai inesorabilmente, si trovano di fronte al fallimento, spesso alla bancarotta del loro matrimonio. Vi sono coniugi i quali hanno l'altro coniuge o in condizione di condanna a vita o per decenni o in condizione di malattia inguaribile, condizioni ambedue inchiodate nella inesorabilità del tempo. Vi sono cioè situazioni tali per cui il non considerarle significa condannare il coniuge o i coniugi ad una pena immeritata; immeritata anche quando hanno contratto il vincolo matrimoniale nell'esuberanza della giovinezza, nel trasporto della passione e degli affetti, poi inesorabilmente naufragati sugli scogli di situazioni particolari o della grave dissonanza dei caratteri e dei temperamenti. Non dimentichiamo che vi sono matrimoni che falliscono per profonde diversità che si innervano e si incavano in condizioni patologiche o in condizioni fisiologiche che, pur senza poter essere considerate giuridicamente cause di nullità del vincolo e dal codice canonico e dal codice civile, ciononostante rappresentano effettivamente, sul piano della dolorosa realtà, altrettante cause di nullità di fatto.

E allora mi domando se non si debba affrontare questo tema, se non si debba cioè restituire una libertà che non significa alterazione o diminuzione dell'unità della famiglia, ma significa soltanto dare a degli sfortunati la possibilità di ricostituirsi una famiglia e una vita.

In base alle statistiche, circa 10 mila società coniugali si sciolgono ogni anno in Italia, ma da una statistica che è stata fatta con criteri si approssimativi, ma non lontani dal vero, sappiamo che un milione di famiglie si trovano in stato di separazione di fatto, moltissime delle quali in stato di concubinato.

Siamo d'accordo che tutto ciò oggi non colpisce più la nostra immaginazione e che ciascuno di noi ha conoscenza di questo stato di cose; siamo d'accordo che non ci rifiutiamo, quando vi è una condotta di vita onesta e seria, di avvicinare queste famiglie, di riconoscerle e considerarle nella cerchia delle nostre amicizie. Ma con tutto ciò il costume, il buon costume, è leso ed offeso. Tutto ciò costituisce una situazione di fatto che non può e non deve essere ignorata da un legislatore responsabile. Lo Stato sarà ordinato, la nazione sarà civile, la giustizia non sarà una parola vana, solo se la famiglia, che costituisce la cellula essenziale della società, sarà convenientemente tutelata.

I sostenitori del centro-sinistra ritengono che le fortune del popolo italiano dipendano soltanto dalla disciplina di determinati rapporti economici e sociali.

Non contestiamo che si debba promuovere una più equa ripartizione della ricchezza; non è questa una invenzione del centro-sinistra, né del centrismo, né del governo tripartito o bipartito. Non si deve però mai dimenticare che è nella famiglia che si ha la prima fiamma senza la quale il fuoco della civiltà non si accende.

Penso che proprio questo Governo (il quale si compone di elementi così diversi e spesso contrastanti), nel rispetto degli impegni assunti e dei più profondi motivi spirituali della nostra società, dovrebbe affrontare responsabilmente questo tema essenziale.

Il nostro partito non vede, come suol dirsi, di buon occhio questo Governo; tutt'altro e per motivi che sono noti. Tuttavia, nelle mie critiche, io non sono ispirato da una ideologia politica, ma dagli interessi della nazione. Non dimentico mai che sono soprattutto un rappresentante della nazione. Ebbene, proprio in considerazione degli interessi nazionali, vorrei che questo Governo, a prescindere dalla nostra posizione nei suoi confronti, affrontasse e risolvesse i problemi che ho sottoposto alla sua attenzione. Se a questo pervenisse, farebbe un notevole passo avanti; ma bisogna raggiungere quel traguardo e quei risultati.

Ecco perché, per quello che ho detto, e soprattutto per quello che non ho detto, ma

che traspare dalle mie parole, il nostro voto non può che essere contrario, perché la nostra speranza ancora una volta è stata delusa. Ci auguriamo che venga il giorno in cui su problemi essenzialmente tecnici si possa essere tutti concordi nel riconoscere che si è fatto un cammino positivo, che si sono raggiunte mete troppo a lungo dilazionate, che sono stati risolti problemi essenziali del popolo italiano, cosicché la famosa indicazione *iustitia fundamentum regni* non sia più soltanto un ammonimento insegnato e appreso sui banchi della scuola, ma divenga una realtà per il popolo italiano restituito alla sua dignità e alla sua gloria giuridica e civile. (*Applausi a destra — Congratulazioni*).

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

BREGANZE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, parlando lo scorso anno sul bilancio della giustizia, ebbi a fare un'osservazione molto ovvia: e cioè che i temi propri di questo settore sono così vasti — per rilievo intrinseco, ed anche per numero — da scoraggiare chi si proponga di trattarne nel breve volgere di un discorso. Questa difficoltà avverto oggi ancor maggiore, attesa la novità del modo di discussione dei bilanci e nella fase del tutto transitoria di questa prima trattazione semestrale; soltanto ieri sera poi — devo pur cercare le attenuanti! — ho appreso che il ruolino di marcia dei nostri lavori prevedeva per stamane questo mio intervento. Mi sia quindi e anzitutto consentito, come diciamo nelle nostre « comparse » professionali, di far « richiamo a quanto ho dedotto » il 4 giugno innanzi alla Commissione dei 75, particolarmente in tema di riforma di codici e di magistratura: e quindi di limitarmi ad aggiungere alcune notazioni integrative.

Temi come quello della riforma dei codici e della magistratura meriterebbero per vero di essere ulteriormente ripresi: ma, poiché ne ho fatto un cenno non certo completo ma di un qualche respiro in sede di Commissione, non ritengo opportuno ritornarvi sopra stamane abusando della vostra pazienza. Ovviamente le osservazioni integrative che ora farò non potranno riguardare temi di largo raggio: ma piuttosto alcuni di quegli argomenti che — in parte con riguardo, in parte con commiserazione — vengono chiamati argomenti tecnici.

In questo breve lasso di tempo, e come la stampa d'informazione ha riferito, si sono d'altra parte ascoltate altre voci che hanno ulteriormente posto l'accento sulle difficoltà in cui opera il mondo della giustizia. Se non

vado errato, l'avvio a questi discorsi è stato dato dalla considerazione che, a scadenza ormai abbastanza vicina (si parla del prossimo settembre), un numero ragguardevole di magistrati di tribunale acquisirà le funzioni di magistrato di appello, con la conseguenza di vedere ulteriormente assottigliate le fila dei giudici di primo grado, che già denunciano sensibili vacanze nel loro organico, e con la ancor più appariscente conseguenza di lasciare in buona parte gli uffici cui sono addetti. Analogo movimento di giudici, pur con naturale diversità di cifre, si verificherà tra le giurisdizioni di appello e di Cassazione.

Ora io non intendo certamente sottovalutare questo fatto, del resto puntualizzato in modo autorevole; ritengo tuttavia doveroso precisare taluni aspetti, che possono attenuare quella così negativa considerazione.

Anzitutto non è che a settembre, per così dire in modo automatico, vi sia questa massiccia trasmigrazione, con immediata depauperazione dei tribunali e delle preture. Non occorre infatti che io ricordi ai colleghi come un tale movimento comporti una fase di scrutinio, cioè di valutazione: questa decorrerà bensì dalla fine dell'estate o dall'inizio dell'autunno, ma avrà pure un suo naturale svolgimento con un certo tempo di attuazione, fermi i diritti dai singoli acquisiti. E, d'altra parte, ancora in corso di completamento il cosiddetto scrutinio speciale, previsto dalla più volte citata legge 4 gennaio 1963, n. 1.

Va aggiunto — pur senza sopravvalutare il fatto — che sono in via di espletamento alcuni concorsi per l'immissione di giovani in magistratura. Più esattamente, e in esito ai due totalmente espletati, sono in corso di assegnazione alle sedi 240 uditori. D'accordo: per sei mesi essi non potranno avere le funzioni giudicanti; ma all'incirca da gennaio ciò potrà verificarsi. Una terza prova poi, e per duecento posti, è in via di svolgimento e la commissione, presieduta dal dottor Criscuolo, è alacremente al lavoro. Vi hanno partecipato 373 giovani, 213 dei quali sono stati ammessi alle prove orali, il cui inizio è previsto per i prossimi giorni. Un quarto concorso infine, a 176 posti, è stato bandito recentemente.

Ripeto, sono dati non risolutivi, ma non possono venire ignorati per la retta valutazione dello stato delle cose. Va da sé che occorrono molti altri mezzi. Taluno pensa così ad una revisione generale degli uffici, è un tema che in sede di ordinamento giudiziario andrà certo considerato, tanto più che occorrerà risolvere anche la grave questione dei giudici ammini-

strativi e tributari, che comporta pure non lievi implicanze di carattere costituzionale.

Certo, e come dicevo in Commissione, credo che occorra vedere il fenomeno con assoluta obiettività: così dinanzi a proposte intese alla soppressione di uffici, come anche di fronte alle molteplici e continuamente ricorrenti richieste di istituzione di nuovi. Non può essere cioè né spirito di prestigio o di campanile, né, per contro, di preclusione aprioristica quello che determina le scelte: ma solo la serena considerazione di tutti i possibili validi elementi.

Ho poi già espresso il voto — con un ordine del giorno che il guardasigilli ha cortesemente accettato — affinché concreta e continuativa presenza del giudice sia assicurata nelle sezioni distaccate di pretura. Né mi stanco di ripetere che le sedi di pretura oggi esistenti sono ben 928, mentre 155 sono i tribunali e 23 le corti di appello. Non dico che si tratti di cifre astronomiche, ma — rapportate alla popolazione italiana e con le possibilità attuali di comunicazioni — rappresentano indubbiamente un modo perché — seguendo una frase di stile — la giustizia sia realmente vicina al popolo.

Sempre allo scopo di facilitare il lavoro giudiziario, altri propongono di introdurre in tribunale il giudice unico, sull'esempio di altre legislazioni, e di ridurre poi il numero dei componenti gli altri collegi giudicanti. Sul primo confesso — e non mi si accusi di essere un passatista — di non essere favorevole. Mi pare che conservi infatti la sua validità il vecchio motto per cui sei occhi vedono più di due, cioè che il collegio dia un'ulteriore garanzia; senza dire che i più giovani magistrati traggono larga base di formazione dal parteciparvi.

Del resto, in materia civile, è ben noto (anche se pare sia dimenticato da molti frettolosi cronisti) che il collegio riduce praticamente la sua attività alla cosiddetta camera di consiglio. E in materia penale, se è pur vero che la collegialità rende necessaria la presenza a lunghe udienze, occorre ricordare che tra i componenti il collegio viene poi distribuito il lavoro di redazione del motivato delle sentenze e — se si tratta d'appello — anche di relazione. In altri termini, giungere al giudice unico non equivarrebbe affatto a moltiplicare per tre le possibilità di lavoro. Ben vedrei — pur senza attese miracolistiche anche per i limiti della distribuzione di lavoro — la riduzione a tre dei componenti il collegio presso le corti di merito: non sembrandomi poi irriguardoso per giudici di tribunale il fatto che un numero di consiglieri d'appello pari a loro riesamini

le sentenze. Parallelamente ridurrei a cinque il collegio delle sezioni semplici di Cassazione e cercherei ancora — è vecchissimo suggerimento — di contenere i casi in cui funzioni non giudiziarie sono attribuite a magistrati: e i colleghi ricordano quali siano questi casi, la cui frequenza è evidente. È vero che è una garanzia la loro presenza in questi consessi: ma, di fronte ad esigenze funzionali, penso che tale considerazione debba cedere.

Raccomando ancora che i mutamenti di sede dei giudici coincidano il più possibile col periodo feriale. Ho poi già raccomandato in Commissione la depenalizzazione di tutte le ipotesi contravvenzionali minori che oggi impegnano larga parte del tempo di magistrati di pretura, specie in tema di circolazione stradale...

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. È stato presentato un provvedimento alla Camera.

BREGANZE. La ringrazio. E potremmo, poi, aggiungere altre ipotesi contravvenzionali riguardanti il settore previdenziale. Ricordo di avere avuto occasione di esaminare in Cassazione i registri che si riferiscono a queste pratiche specie dopo le amnistie; e ho visto come siano numerosi i ricorsi pendenti, legati appunto a dette contravvenzioni (anche perché, non essendo consentito l'appello fino ad una certa cifra, è più facile che chi sia condannato ricorra per Cassazione). Auspico ancora che, con nuova struttura dell'istituto del conciliatore, a tale ufficio possano attribuirsi anche altre funzioni.

Mi si consenta poi di rinnovare il convincimento, già espresso nella Commissione dei 75, sulla possibilità di aumentare la competenza per valore in materia civile anche del conciliatore nei limiti del ragguglio monetario, che non implica una reale elevazione di competenza.

Penso io pure — e in altra direzione — che, con le meditate norme che la cosa comporta, ben possa avviarsi quella chiamata di avvocati, con data anzianità di valido servizio, alle funzioni di consigliere di Cassazione, compito che, come è noto, è previsto dalla Carta costituzionale.

Ho parlato di avvocati e penso pure che, a facilitare la soluzione di tanti problemi vissuti, largamente possa concorrere la più franca collaborazione tra la classe forense e la magistratura: nel reciproco rispetto, in buona volontà e in spirito di dignità e di leale comprensione.

Non voglio qui parlare, seppure l'argomento sarebbe interessante, delle procedure.

Certo è auspicabile una loro seria semplificazione, come pure la più larga unificazione, senza gelosie settoriali che, talora, sembrano erigere muri invalicabili, quasi che i vari rami del diritto non dovessero essere riportati ad unica matrice. Raccomando invece, specie nei grandi centri, ove ciò sia possibile, la specializzazione del giudice. Ma, per carità, non creiamo nemmeno qui dei miti, o delle attese sproporzionate. Insisto altresì sull'importanza che, per il migliore funzionamento del lavoro giudiziario, presenta la più attenta attribuzione dei compiti direttivi degli uffici: siano essi le preture come i tribunali e le procure, come specialmente le corti. La realtà vissuta lo dimostra. In ciò concorrono la cultura, il prestigio, l'attitudine alla guida, la capacità di esempio; né certo potrebbe vedersi in questo una menomazione di quella indipendenza interna del magistrato che certo va assicurata, e di cui pure ha parlato con notazione perspicua la Corte costituzionale nella notissima sentenza altre volte ricordata.

Certo — e a parte i suggerimenti di cui sopra, e altri molteplici che ben potrebbero integrarli e superarli — vivo è il tema degli « ausiliari » del giudice. Come accennavo in Commissione, e non a titolo esornativo, essi rappresentano infatti degli insostituibili collaboratori. Vengono anzitutto i cancellieri e segretari. Il loro organico, com'è noto, ammonta a 6.994 unità; la situazione attuale denuncia 482 vacanze, in parte compensate dai 66 aiutanti del ruolo ad esaurimento tuttora in servizio. Quanto alle nuove assunzioni, è già espletato un concorso a 120 posti (con prossima assegnazione delle sedi), ne è in corso un secondo per 150 posti e ne è stato bandito un terzo per 160.

Va qui ricordata la presenza dei dattilografi. Il loro ruolo, già di 1.700 unità, è stato aumentato — come noto — di altre 700. Compresa tale seconda cifra di organico, le vacanze sono ora ben 928; si deve notare tuttavia che due concorsi sono stati banditi.

Con riferimento ai cancellieri e ai segretari, si prospettino alcuni problemi. Si attende, in particolare, la revisione del sistema dei proventi, che deve essere attentamente esaminato, e con la possibile sollecitudine. S'inscrive qui, per particolare riflesso, la suaccennata depenalizzazione delle contravvenzioni; in sede di traduzione legislativa di tale proposito, sarà da tener presente — non certo per impedimento, ma per studio di provvidenze sostitutive per la categoria — le conseguenze riduttive che ciò potrà comportare sul trattamento economico.

Si discute ancora se sia da istituire una carriera esecutiva, con la creazione del posto di archivistica. Il tema è troppo ampio per poterlo dibattere qui; certo si avverte l'esigenza di assicurare al giudice, oltre all'opera certificativa e di assistenza qualificata, un aiuto più ampio e costante, anche in sede di udienze istruttorie civili. A ciò potrà certamente essere utile un aumento generale dell'organico di cancelleria, ma anche la presenza di più numerosi dattilografi e comunque di personale con funzioni esecutive.

Prezioso sarà altresì assicurare la più vigile ed aggiornata preparazione dei cancellieri stessi, ivi compreso lo studio della stenografia, nonché quella dotazione di apparecchi registratori e di altri strumenti di cui molte volte si è parlato.

Un cenno veloce anche agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti. È noto che il loro organico è rispettivamente di 1.500 e 1.600 unità; le vacanze sono rispettivamente 186 e 641; quanto alle nuove assunzioni, è praticamente completato un concorso per gli ufficiali giudiziari, mentre è in via di espletamento quello riflettente gli aiutanti. Sempre vivo anche per tali ausiliari è il problema dei proventi, come quello del riparto tra le due loro categorie. È un settore, quello degli ufficiali e degli aiutanti, cui penso dovremo dedicare nuova viva attenzione, data l'importanza del servizio che sono chiamati ad assolvere.

Un cenno finale in tema di uscieri giudiziari, modesta ma pur così utile categoria di collaboratori. È noto che sono duemila, tra uscieri e uscieri capi, in ruolo aperto. Oggi ne mancano 160: cifra che tuttavia sta per ridursi a una settantina. Certo vi sono ben 365 preture senza uscieri: perciò è evidente l'esigenza di aumentarne l'organico. Vi è poi la loro comprensibile aspirazione ad un più ampio sviluppo di carriera che non consentono i due soli gradi oggi esistenti. Si auspica quindi che, così come nelle altre amministrazioni dello Stato, vengano introdotti altri due gradi, quelli cioè di commesso e commesso capo, oltre ad uno nuovo iniziale, quello di inserviente. Si tratta di aspirazioni che penso vadano pure ben considerate.

Onorevoli colleghi, ho toccato così taluni aspetti, appunto e prevalentemente di natura tecnica: convinto — e non solo per la giustizia — che l'ordinata attuazione dei compiti di istituto, anche modesti e al di là dei grandi voli, sia alla base del suo retto funzionamento, e quindi anche di quella fiducia che è essenziale vi sia nei rapporti fra cittadini e Stato.

È di tutta evidenza — e lo dicevo fin dall'inizio — che i temi che potrebbero al riguardo essere trattati sono ben più numerosi di quelli che ho così accennato. Anche questi ultimi esigono una ben più approfondita trattazione, come confido presto potremo fare sia in sede di Commissione sia trattando tra non molti mesi l'organico bilancio annuale dello Stato.

Si affollano così alla nostra immediata attenzione i problemi della legge in generale, delle attuazioni costituzionali, dei codici, dei procedimenti e giudici speciali. Si rincorrono i richiami alle circoscrizioni giudiziarie, alle retribuzioni, alle sedi degli uffici e alla loro attrezzatura; sono presenti ed urgenti i temi dell'ordinamento penitenziario, degli stabilimenti carcerari, dei funzionari ed agenti che li seguono; incalzano i problemi fiscali e finanziari necessariamente connessi. Avvertiamo inoltre quelli così vivi delle professioni libere: il nostro ordinamento forense, il rapporto tra le varie professioni tecniche (ingegneri e geometri in particolare), i giornalisti che ancora attendono il loro regolamento. È tutto il mondo vivo di questo 1964, per tutta la larga parte che attinge, direttamente o indirettamente, al mondo della giustizia; di cui la nostra IV Commissione — in sede legislativa e referente — si occupa, e cui dedica la sua opera il Ministero di grazia e giustizia.

Di cuore mi auguro che ci sia dato di affrontare validamente i più urgenti fra questi temi: sia chiaro, senza voler cambiare tutto dalle fondamenta, quasi che coloro che in un secolo di storia unitaria hanno operato in questo campo abbiano tutto sbagliato, ma nella meno ambiziosa pretesa di aggiornare le leggi e gli istituti (che sono strumenti) a situazioni obiettivamente nuove.

A tale proposito penso potrebbe essere utile anche una revisione del ritmo dei lavori parlamentari, tenendo conto altresì dell'esperienza di altre nazioni: è uno studio che rispettosamente ma cordialmente raccomando ancora alla Presidenza della Camera.

Potranno altresì essere preziose la reale efficienza e la concentrazione degli uffici legislativi: così da porre il Parlamento e l'esecutivo in condizione di più agevolmente predisporre ed attuare, in coordinata chiarezza e tempestività, gli strumenti legislativi, come pure quei regolamenti che sono spesso essenziali. Confido anche che presto si addivenga a quella disciplina del potere normativo del Governo che, nel quadro della Costituzione, si rivela sempre più necessaria.

Allo stato, il nostro augurio, se da un lato va a noi stessi affinché siamo all'altezza del

compito così grave che ci è assegnato, dall'altro va a tutti i cittadini affinché avvertano la importanza della giustizia: non soltanto in aspetti appariscenti quali i grandi processi possono talvolta evidenziare, ma in quella espressione molteplice che è alla base di un vivere civile e che, se attuata in comune buon volere, può concorrere all'edificazione della vera democrazia in un moderno Stato di diritto. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

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

GUERRINI GIORGIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ascoltando nei giorni scorsi il dibattito sulla politica generale economica del Governo non potevo nascondere un senso di invidia verso i colleghi intervenuti, i quali affrontavano in quest'aula temi nuovi suggeriti dalle stesse dichiarazioni del Presidente del Consiglio e comunque maturati nella nuova realtà del paese. E con senso di sconforto e di rammarico pensavo che quando noi avremmo dovuto affrontare i temi che riguardano l'amministrazione della giustizia, non avremmo potuto che rifarci ad argomenti già più volte ampiamente trattati in quest'aula, non avremmo potuto che affrontare i temi di sempre, le questioni che ci vedono da sempre impegnati nelle discussioni in Commissione e in aula in occasione dei dibattiti sul bilancio. Infatti i problemi trattati dagli oratori che mi hanno preceduto sul bilancio della giustizia sono stati oggetto di ampio esame anche nella precedente discussione del bilancio, e probabilmente alcuni di essi saranno rinverditi negli interventi che altri colleghi faranno in occasione del prossimo bilancio. Pare cioè che attorno ai problemi della giustizia si debba a lungo discutere, ma che essi siano di così difficile soluzione che praticamente la discussione diventa permanente.

Si potrebbe obiettare che taluni di questi problemi sono legati a questioni di carattere finanziario, difficili da superare nel passato, impossibili da affrontare oggi in un momento di congiuntura sfavorevole. Intendo riferirmi, ad esempio, a quelli che attengono alla edilizia carceraria o in genere alla costruzione di edifici da adibire ad uffici giudiziari. Ora, io penso che il rinviare di qualche tempo la soluzione di questi problemi non possa costituire gravissimo danno.

Vi sono però taluni problemi che hanno, sì, implicazioni di carattere finanziario, ma tuttavia possono e debbono trovare una loro soluzione, perché è proprio dalla loro soluzione che dipende il buon funzionamento del-

l'amministrazione della giustizia. Ad esempio, quando si affronta il tema del completamento dell'organico dei magistrati, è evidente che si affronta un problema di carattere anche finanziario; ma non bisogna dimenticare che completare l'organico dei magistrati significa stabilire le basi per una buona amministrazione della giustizia, per cui questo problema ha carattere prioritario, anche se comporta un onere di spesa.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei farle osservare che questo problema viene quotidianamente affrontato e gradualmente risolto. Vi sono limiti che non sono finanziari ma di tempo, poiché l'aumento dell'organico è un fatto acquisito: sono quelli che ineriscono allo svolgimento delle procedure dei concorsi (esame delle domande, prove ecc.) che si cerca di accelerare per quanto è possibile.

GUERRINI GIORGIO. Le do atto di questo, onorevole ministro.

Infatti, dopo gli aumenti previsti dalla legge n. 1 del 1963, l'organico attuale è di 6.882 magistrati, di cui uno di grado primo, tre di grado secondo, 82 di grado terzo, 493 di grado quarto, 1.780 di grado quinto, 4.173 di tribunale e 350 uditori. Però ne mancano 1.628, di cui 457 sul vecchio organico; ne mancano cioè 11 nel grado terzo, 269 nel grado quarto, 452 nel grado quinto, 844 di tribunale e 52 uditori. Le conseguenze sono note e sono state più volte dibattute e, d'altra parte, lo stesso ministro in Commissione dei 75 le ha giustamente rilevate: siamo cioè in presenza di un disservizio giudiziario: cause rinviate di un anno e anche più, anche quelle cosiddette urgenti e delicate, come le cause di lavoro, lunghezza dell'*iter* processuale, sovraccarico degli uffici, come ha denunciato proprio in questi giorni il presidente della corte d'appello di Milano in una conferenza stampa alla quale hanno partecipato anche l'ordine degli avvocati e il sindacato degli avvocati di quella città. Altra conseguenza che, a mio giudizio, è la più grave, è il crescente distacco del cittadino dalla giustizia, la crisi di fiducia del cittadino nell'amministrazione della giustizia. Non possiamo disconoscere tuttavia che il Governo in questa materia si muove: nuovi concorsi sono stati banditi, altri sono in corso di espletamento, quindi un reclutamento si sta facendo nel campo dei magistrati. Il nostro auspicio è che questa attività, volta a coprire i posti nella magistratura, si riveli sempre più intensa affinché l'organico completo previsto

dalla legge di 6.882 magistrati possa essere rapidamente colmato.

Si dice che una delle remore che impediscono a molti giovani valorosi di affrontare la carriera della magistratura sia costituita dalla questione di carattere economico, cioè dalla scarsa retribuzione che lo Stato corrisponde ai magistrati. Credo che in parte questo possa essere vero e, intanto, la Commissione competente non ha che da approvare in modo sollecito il disegno al suo esame che prevede la concessione della seconda integrazione già dovuta ad altri statali.

Non possiamo, infatti, dimenticare che la categoria dei magistrati è sganciata dalle altre categorie di statali, che il trattamento della categoria è fissato dalla legge 16 dicembre 1961, n. 1308, modificata all'articolo 35 dalla legge del 1963, n. 1, e che quindi la categoria — a mio giudizio — ha il diritto di mantenere questo trattamento particolare rispetto a tutte le altre categorie degli impiegati dello Stato e che questo trattamento particolare deve concretarsi attualmente nella concessione del secondo assegno integrativo già in precedenza accordato agli altri impiegati dello Stato.

Però il problema non è solamente un problema di stipendi, ma anche, in una certa misura, un problema di attrezzature. Quando noi entriamo nei nostri uffici giudiziari e chiediamo copie di atti, dobbiamo attendere giorni o settimane per averle, e non s'introduce l'uso delle apparecchiature per la riproduzione fotostatica degli atti stessi; ci domandiamo se siano state ben spese le centinaia di milioni che sono stati erogati dal Ministero per la fornitura, talvolta anche sovrabbondante, di armadi metallici e non si sia mai pensato di destinare una parte di queste somme alle attrezzature che rendono più agevole il lavoro dei magistrati e quello degli avvocati.

Però noi non toccheremmo il fondo del problema se ci fermassimo solo a queste cause di natura, direi, oggettiva, cioè alla questione delle remunerazioni, a quella dei concorsi così come vengono espletati ed a quella delle attrezzature giudiziarie, e non affrontassimo il vero problema che sta al fondo di quella che comunemente è chiamata — ritengo con dizione impropria — la crisi della giustizia. Vi sono infatti problemi che attengono all'amministrazione della giustizia la cui soluzione non implica spesa alcuna o quasi e su cui la qualificazione del Governo di centro-sinistra deve essere piena e completa, nel senso che questi problemi debbono essere affrontati nello spirito nuovo che traspare dal docu-

mento sulla base del quale questo Governo si è costituito.

Il comune denominatore di questa serie di problemi che brevemente pongo all'attenzione del ministro è rappresentato dalla piena e completa attuazione della Costituzione. Il Governo ha scelto, all'atto della sua formazione, quale linea maestra e direttrice, l'attuazione della Costituzione. Questa costituisce, lo ripeto, la via maestra, rende di conseguenza impossibili le polemiche interessate e colloca il Governo su un terreno di grande forza e di grande prestigio. Per questo noi lo invitiamo a presentare senza indugio un disegno di legge che dichiari abrogate formalmente tutte le norme dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale e a riempire i vuoti creati dalla dichiarazione di incostituzionalità delle norme.

Noi lo invitiamo a compiere questo atto in omaggio al principio, che prima ho indicato, di subordinare ogni attività, particolarmente nel settore dell'amministrazione della giustizia, all'adempimento non solo formale, ma sostanziale dei precetti costituzionali, specialmente là dove la Corte costituzionale si è autorevolmente ed irrevocabilmente pronunciata.

REALE, Ministro di grazia e giustizia. Vorrei farle osservare che qui non si tratta di abrogare formalmente con una legge tutte le disposizioni in contrasto, come ella ha detto, con la Costituzione. Il problema è assai più vasto, giacché si tratta spesso di colmare vuoti giuridici che sono stati creati in seguito a sentenze della Corte che dichiaravano incostituzionali alcune norme di legge. Non è quindi un problema che si risolve con una sola legge, ma è essenzialmente un problema di adeguamento di tutte le leggi alla Costituzione, anche di quelle finora non impugnate innanzi alla Corte. A questo fine il Governo è costantemente impegnato, e mi è gradita l'occasione per confermarglielo: solo che ciò non potrà farsi con un solo disegno di legge e in solo giorno.

GUERRINI GIORGIO. Prendo atto di queste sue dichiarazioni e, per completare il suo pensiero, debbo dire che spesse volte la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali articoli interi di certe leggi o dei codici; altre volte indirettamente ha sfiorato questioni d'incostituzionalità non direttamente proposte al suo esame; e quindi credo che il Governo, facendo tesoro di tali indicazioni e raccogliendo le decisioni della Corte costituzionale, dovrebbe a mio giudizio por mano con tutta

la possibile sollecitudine alla riforma o alla abrogazione delle norme viziate d'incostituzionalità, al fine di rendere agevole al cittadino, al magistrato e agli avvocati la retta interpretazione e applicazione delle leggi.

Abbiamo parlato della Costituzione come comune denominatore per l'attività di Governo; ma la Costituzione non è solo un complesso di norme particolari o generali che di volta in volta entrano o possono entrare in conflitto con altre norme del nostro diritto positivo. Essa è qualcosa di più: è il documento che ha recepito in un certo momento storico i mutamenti avvenuti nel nostro ordinamento giuridico, in cui sono consacrati i nuovi rapporti fra i cittadini e fra i cittadini e lo Stato, in cui prendono volto istituti nuovi.

Ora, i codici del 1931 e del 1940-42 non sono più — in gran parte — conformi alla nuova realtà creata dalla Costituzione e si pongono talvolta con essa in irrimediabile e drammatico contrasto. Ecco quindi il prezioso lavoro della Corte costituzionale, ecco il lavoro dei singoli parlamentari che presentano progetti di legge per la modificazione di talune parti del codice civile, per esempio in materia di famiglia, o del codice di procedura civile, in materia di diritto del lavoro; ecco il punto programmatico, contenuto nel documento che ha presieduto alla formazione del Governo, per la riforma delle società per azioni, di cui il testo è in stato di avanzata elaborazione; ecco nel passato le « novelle » in materia di procedura civile e di procedura penale; ecco gli studi che sono stati compiuti per l'elaborazione di nuovi codici, in particolare di quello di procedura penale; ecco quindi il fermento della dottrina e della giurisprudenza che tentano di allineare norme irrimediabilmente invecchiate con lo spirito nuovo della Costituzione, talvolta riuscendovi, talvolta non riuscendovi. È cioè quello che il procuratore generale della Corte di cassazione ha chiamato efficacemente il conflitto fra leggi vecchie e leggi nuove, innesto di leggi ed orientamenti nuovi su vecchi schemi; è un urto fra il vecchio e il nuovo che poggia sui nuovi principi della sovranità popolare e della pari dignità dei cittadini, qualunque sia il loro sesso o il loro credo religioso o politico.

La riforma dei codici quindi s'impone se vogliamo adeguare questi testi alle norme costituzionali. Essa è un punto preciso del programma del Governo e noi ci auguriamo che il ministro, tanto sensibile ai problemi della giustizia, porti avanti con sollecitudine i lavori preparatori di tale riforma.

Vi sono due esigenze che devono essere tenute nella dovuta considerazione, esigenze di carattere tecnico e di carattere politico. Ne ho già parlato in Commissione e desidero riesprimere in questa sede il mio punto di vista sull'argomento. La riforma dei codici è certamente un fatto tecnico di grande complessità.

La stesura materiale di essi non può essere fatta, a mio giudizio, in prima istanza dalla Camera o da una commissione speciale da essa nominata. Vi è però una esigenza di carattere politico, e cioè che l'indirizzo generale della codificazione non deve essere sottratto al Parlamento, al quale deve essere mantenuto il ruolo che gli compete nel controllo e nelle scelte definitive.

Secondo il mio parere personale, la delega non risolve il problema politico, anche se risolve quello tecnico. Credo quindi che la soluzione più idonea (che raccomando al ministro) per garantire la possibilità di impostare tempestivamente e concretamente la riforma e per garantire al Parlamento il suo diritto al controllo e alle scelte definitive, sia quella di preparare un disegno di legge con il testo dei vari codici da riformare, che poi il Parlamento dovrà esaminare e approvare.

Dei quattro codici il più maturo è certamente quello di procedura penale. Esiste già un progetto che è ampiamente discusso in dottrina. Ma in realtà una delle scelte che dobbiamo fare (e su cui a un certo momento tutti dovremo pronunciarci) è quella che riguarda il sistema inquisitorio o il sistema accusatorio, quale fondamento e cardine del codice di procedura penale. Dobbiamo dire subito che noi siamo favorevoli a quest'ultimo sistema che è stato accolto nel progetto Carnelutti; tale progetto, che potrà essere modificato, costituisce tuttavia una buona base di discussione per la riforma del codice di rito penale.

È difficile e fuori luogo in questa sede adentrarsi in una materia tanto ardua, nella quale gli scontri delle diverse opinioni si stanno manifestando in tutta la loro ampiezza. Il punto focale di tali discussioni è la figura del pubblico ministero, attorno alla quale si sta scatenando una battaglia sulle riviste specializzate e in sede politica per stabilirne le funzioni come parte nel processo e soprattutto per stabilirne la dipendenza o meno dal potere esecutivo. Sono problemi assai complessi. Di essi si potrà giungere ad una definizione quando un progetto completo, con il quale sia stata fatta una scelta di massima, sarà portato davanti al Parlamento.

La riforma dei codici è comunque un problema di lunga lena. Noi abbiamo invece l'urgenza di risolvere talune questioni che drammaticamente si presentano ogni giorno davanti ai magistrati. E allora io mi domando se il Governo non pensi di aderire alle sollecitazioni che vengono da più parti del Parlamento, da magistrati, da avvocati, da uomini di legge, affinché si provveda a modificare parzialmente i codici in attesa della loro generale riforma.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. In linea di principio, onorevole Guerrini, non ho nulla da opporre a quanto ella ha detto. Devo però osservare che le riforme parziali più insistentemente reclamate sono appunto quelle che riguardano i punti più controversi e delicati dei codici, cosicché introdurre questi mutamenti parziali significherebbe in sostanza già esaurire la riforma dei codici. Si può scegliere la via delle riforme parziali o quella della riforma generale, ma non entrambe contemporaneamente, a meno che (è questa la mia opinione, sulla quale mi auguro che l'intero Governo concorderà) la legge di delega per la riforma dei codici, nel precisare i principi e i criteri direttivi della riforma stessa autorizzi il Governo ad anticipare alcune riforme parziali, allo scopo di risolvere le questioni più urgenti. Solo in questo caso si eviterebbero contraddizioni fra l'una e l'altra soluzione.

GUERRINI GIORGIO. Ella, signor ministro, ha in parte ragione; tuttavia vi sono alcune modifiche che, a mio giudizio, possono essere fatte senza intaccare la struttura generale dei codici e le linee che presiederanno alla loro riforma. Fra tali questioni ricordo, ad esempio, quelle relative all'articolo 625 del codice penale, alle circostanze aggravanti per la recidiva, al concorso di reati e alla depenalizzazione delle contravvenzioni, di cui ha parlato anche il collega Breganze, e via di seguito.

In ogni modo credo che se la stesura dei nuovi codici occuperà molti anni noi non potremo fare a meno di affrontare riforme parziali.

Il collega Breganze, ad esempio, ricordava poc'anzi (e io sono del suo stesso avviso) che il collegio civile della corte di appello potrebbe essere tranquillamente ridotto a tre magistrati in luogo dei cinque attuali e che il collegio delle sezioni semplici di Cassazione potrebbe essere ridotto dagli attuali sette a cinque membri, senza con questo alterare nelle sue strutture fondamentali il codice di procedura ma obbedendo all'esigenza di ave-

re una maggiore disponibilità di magistrati, senza nulla togliere alla garanzia di serietà e di prudenza nel riesame delle sentenze di primo o di secondo grado.

Abbiamo detto che la Costituzione è il terreno scelto dal Governo anche per la sua attività nel campo dell'amministrazione della giustizia. Mi consenta pertanto, signor ministro, di osservare che va data completa attuazione anche ad un'altra norma della Costituzione, l'articolo 102, in relazione alla VI norma transitoria, che prevede l'abolizione dei giudici speciali. Noi dobbiamo ribadire il principio che in un moderno Stato di diritto il ricorso al giudice naturale, con l'abolizione di ogni giurisdizione speciale, rappresenta uno dei cardini dell'ordinamento giuridico e una fondamentale garanzia di certezza del diritto. Lo Stato di diritto non si costruisce sulle sabbie mobili dei giudici speciali: le fette di potere che vengono tolte alla magistratura ordinaria e sono accaparrate da questa o quella giurisdizione speciale non contribuiscono a dare prestigio alla magistratura, a creare la certezza del diritto, a collegare direttamente i cittadini con la giustizia. Dobbiamo dire di no, per esempio, alle capitanerie di porto o alle intendenze di finanza quando rivendicano potestà giurisdizionali. Occorre mantenere le sole giurisdizioni speciali previste dalla Costituzione: Consiglio di Stato, Corte dei conti, tribunali militari, e disboscare decisamente la selva delle giurisdizioni speciali che rende incerta l'applicazione del diritto e aleatoria la sua conformità alle esigenze primarie del paese e al dettato costituzionale.

Noi parliamo spesso della necessità di sopprimere gli enti inutili, e allora diciamo anche (e l'accostamento non vuole essere irri-guardoso) che la soppressione delle giurisdizioni speciali, non soltanto inutili ma dannose e, al limite, pericolose, si pone come una esigenza inderogabile dello Stato moderno, così come noi l'abbiamo voluto con la Costituzione.

Parlando del Consiglio di Stato non si può non rinnovare la richiesta che esso sia riformato nel senso voluto dalla Costituzione nel suo articolo 100. Occorre cioè che i giudici ora nominati direttamente dall'esecutivo (folla di gabinettisti, di funzionari a riposo che fanno ressa davanti alle porte dei ministeri per avere la nomina a consigliere di Stato o della Corte dei conti) vengano eliminati e si restituisca al Consiglio di Stato quella indipendenza che costituzionalmente gli è garantita.

Dobbiamo ripetere le parole del presidente del Consiglio di Stato Petrilli, il quale dichiarava che « 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 voluta dalla Costituzione, ma anche con l'utile esercizio delle funzioni da questa assegnate al Consiglio di Stato ». Quanto ho detto per il Consiglio di Stato vale anche per la Corte dei conti. È, in sostanza, il concetto di indipendenza della magistratura che ritorna ogniqualvolta noi ci accostiamo ai problemi della giustizia.

E qui tocchiamo uno dei problemi più delicati che stanno davanti a noi: ordinamento giudiziario, Consiglio superiore della magistratura. Se esaminiamo l'articolo 104 della Costituzione che stabilisce che la magistratura « costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere » (sarei tentato di chiosare: autonomo e indipendente, ma non sovrano), ricaviamo subito il concetto di autogoverno esercitato dal Consiglio superiore della magistratura che, per l'articolo 105 della Costituzione, deve presiedere alle assunzioni, alle assegnazioni, ai trasferimenti, alle promozioni e ai provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

La legge 24 marzo 1958, n. 195, ubbidisce a questi principi costituzionalmente stabiliti? Vi è da dubitarne. Vi sono due decisioni, una del Consiglio di Stato e un'altra della Corte costituzionale, ricordate nella relazione ad un progetto presentato davanti a questa Camera, che mettono in evidenza le antinomie della legge n. 195 e la sua inadeguatezza al dettato costituzionale.

Il Consiglio di Stato, infatti, ha stabilito che, contro le decisioni in sede disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, è ammesso ricorso alla Suprema Corte e con ciò stesso ha assegnato ai magistrati sottoposti al governo del Consiglio superiore della magistratura il potere di riesaminare le stesse decisioni del Consiglio superiore; la Corte costituzionale censura indirettamente la legge n. 195 riconoscendo che l'indipendenza del giudice non è garantita come previsto dalla Costituzione, che l'ordine piramidale è conservato con la concessione alle alte gerarchie del voto plurimo, che la subordinazione al ministro rimane, solo che si pensi al fatto che quest'ultimo ha il potere di iniziativa nella nomina degli incarichi diretti, cioè dei posti chiave della magistratura.

Il Consiglio superiore della magistratura deve, quindi, subire una riforma specialmente nella materia elettorale disciplinata dall'articolo 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195, il quale divide i magistrati nelle tre categorie di magistrati di Cassazione, di magistrati di corte d'appello, di tribunale, attribuendo sei posti a quelli di Cassazione per i quali votano 579 elettori, quattro posti a quelli di corte d'appello per i quali votano 1.780 elettori, quattro posti a quelli di tribunale per i quali votano 4.175 elettori. Si può concludere che i magistrati della Suprema Corte hanno un voto plurimo; praticamente dieci voti ciascuno rispetto ai magistrati di tribunale.

Questa situazione, onorevoli colleghi e signor ministro, è una delle cause fondamentali del disagio che oggi noi avvertiamo nella categoria dei magistrati. Non è un mistero per nessuno, e lo dobbiamo dire con chiarezza in quest'aula, che oggi la magistratura è profondamente divisa e che uno dei motivi della sua divisione è proprio questo articolo 23 della legge n. 195. Se noi lo togliamo di mezzo, ritengo che questo conflitto, che seriamente minaccia l'unità della magistratura, potrà rapidamente comporsi.

Una soluzione che a titolo personale vorrei suggerire potrebbe essere questa e cioè che si mantenga pure la quota di sei eletti per i magistrati di Cassazione, di quattro per i magistrati di corte d'appello e di quattro per i magistrati di tribunale, ma si istituisca il collegio unico nazionale in cui ogni membro della magistratura abbia voto uguale.

Questi sono, onorevole ministro, alcuni dei problemi che stanno di fronte a noi e affaticano le sue giornate; noi sappiamo con quanta sensibilità ella li vive e li affronta e non le mancherà il nostro incoraggiamento e il nostro appoggio critico, la nostra solidarietà anche quando ella si muove in contrasto con interessi di carattere particolare, ma sul terreno solido della Costituzione scelto da questo Governo anche e soprattutto per i problemi tanto difficili dell'amministrazione della giustizia. Una folla innumerevole di problemi di altra natura e di più modesta portata potrebbero essere posti in quest'aula alla sua attenzione. Ella certamente meglio di noi li conosce, ma i grandi problemi dalla cui soluzione dipende in realtà il ristabilimento della fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia, mi sembrano quelli che ho sommariamente esposto a nome del mio gruppo e per i quali ho cercato di dare qualche indicazione.

Affrontiamoli tutti insieme con coraggio. Il paese ci seguirà, capirà le scelte che noi faremo nel suo esclusivo interesse. (*Applausi a sinistra*).

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

MANCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, ho dato uno sguardo molto superficiale, in verità, alla relazione sul bilancio dello Stato e ho deciso, pur facendo parte della Commissione interni, di prendere la parola quale ex componente della IV Commissione, perché mi pare che i problemi che riguardano i ministeri dell'interno e della giustizia abbiano una stretta attinenza tra loro e perché ritengo che in questo momento politico i problemi della giustizia rivestano un'importanza davvero preminente.

Vorrei che all'inizio del mio discorso, signor Presidente, ella raccogliesse la sommessa ma vibrata protesta che esprimo a nome del mio gruppo per il fatto che la coincidenza di sedute di Commissione con i lavori d'aula rende impossibile a molti deputati seguire il dibattito sul bilancio. Non so se un bilancio dello Stato così impegnativo possa essere discusso senza la presenza di deputati che sono interessati al dibattito e che per ragioni inerenti al loro ufficio non possono essere qui presenti. Questo sistema non è idoneo ad impegnare l'attività, il contributo dei parlamentari a questo dibattito. D'altra parte i deputati o sono in aula o in Commissione in sede legislativa.

Nella relazione, tranne gli aridi numeri, non ho trovato nulla che si riferisse alla impostazione generale dei problemi della giustizia, il che significa che questo settore non è tenuto, come del resto avviene da anni, nella giusta considerazione. La preoccupazione generale dei relatori di quest'anno pare che si accentri solamente sui problemi economici, della congiuntura. Essi hanno dimenticato che in uno Stato di diritto quale si vuole che sia quello italiano la giustizia, programmata o no, ha una notevole importanza su quelle che debbono essere le misure tecniche e anche di ordine economico che si riferiscono agli altri problemi.

Ogni anno discutiamo all'incirca delle stesse cose; il che vuol dire che ogni anno la situazione è statica e presenta gli identici problemi in ordine al bilancio della giustizia. La giustizia è considerata, nella elencazione dei bilanci, l'eterna cenerentola, come quella parte dell'attività dello Stato che non merita l'importanza che invece deve meritare, quella parte che non è considerata il fulcro necessario

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GIUGNO 1964

dal quale si dipartono tutte le altre attività statali.

Cercherò, signor Presidente, di entrare subito nel vivo dei problemi più importanti che si riferiscono a tale settore, impegnandomi in questa discussione con l'esperienza propria di noi avvocati, condannati a salire le scale dei palazzi di giustizia per esercitare la nostra attività dalla quale traiamo fonte di guadagno e anche talvolta notevoli soddisfazioni morali.

Parlerò quindi su un piano prettamente giuridico, cercando di rappresentare alla Camera e al ministro i problemi più importanti dell'amministrazione della giustizia considerati dalla visuale di chi ha a che fare con i giudici, i cancellieri, il personale ausiliario, gli agenti di custodia, le carceri, i codici, tutto quanto insomma interessa la vita giudiziaria.

Il primo quesito che desidero porre è se nello Stato di diritto italiano si senta realmente il problema dell'indipendenza del magistrato. Vorrei educatamente e in maniera molto sommessamente rivolgere una lagnanza vibrata nei confronti del ministro Reale, con tutto il rispetto che ho per la sua persona, per un suo atteggiamento non del tutto confacente all'esigenza della reale ed effettiva indipendenza della magistratura. Mi riferisco al noto provvedimento adottato dal ministro guardasigilli nei confronti del procuratore della Repubblica di Reggio Emilia, fatto questo che ha determinato la presentazione di numerose interpellanze alla Camera. Questo esempio è importante e rappresentativo di un sistema, di un costume, di un clima, di un'atmosfera politica e morale nella quale dovrebbe inserirsi la presunta indipendenza della magistratura.

A parte il merito del fatto, sul quale non voglio assolutamente entrare, sostenevo nella mia interpellanza che il procuratore della Repubblica di Reggio Emilia avrebbe dovuto essere difeso nella sua autonomia funzionale, mentre il ministro guardasigilli lo aveva invece segnalato al procuratore generale della Cassazione per un eventuale deferimento al Consiglio superiore della magistratura. All'origine di tutto ciò era un certo atteggiamento illegale che questo magistrato avrebbe assunto nei confronti di un deputato.

Per parte mia, ritengo che un magistrato possa sbagliare, però, sulla scorta della interpretazione della legge, non è censurabile se non dal magistrato superiore. Se nel caso specifico quel magistrato non ha commesso errori, ma ha sbagliato volontariamente, dolosamente, sapendo di commettere cioè un'azione illegale, allora il ministro di grazia e giustizia,

come qualunque altro cittadino, non aveva altra arma che quella della denuncia penale.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella dimentica che l'articolo 107 della Costituzione conferisce al ministro di grazia e giustizia la facoltà di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

MANCO. Questo lo so.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi dica allora in quali casi dovrebbe il ministro avvalersi di tale facoltà.

MANCO. Non ho bene afferrato il significato di un procedimento disciplinare instaurato mentre quel magistrato è nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale. Credo che un procedimento del genere possa essere avviato soltanto dopo che sia intervenuta una sentenza penale. Ma quando voi in una situazione di incertezza, perché non sapete se il magistrato abbia agito in buona o in malafede, proponete che sia deferito al Consiglio superiore della magistratura presumendo così che quel magistrato abbia commesso quel fatto in assoluta malafede, e così sottraendolo a quello che avrebbe dovuto essere il suo giudice naturale, cioè il giudice penale, per avere abusato dei suoi poteri, mi pare che questo rappresenti un compromesso tra un problema disciplinare e un problema penale, che rivela la pressione dell'esecutivo nei confronti di un magistrato che avrebbe dovuto seguire la volontà dell'esecutivo.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Se il signor Presidente consente, vorrei rispondere brevemente all'onorevole Manco.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà, onorevole ministro.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Rammento che la Costituzione (articolo 107) affida al guardasigilli il potere di promuovere l'azione disciplinare nei confronti degli appartenenti alla magistratura. Ora, a parte la valutazione del contenuto di tale potere (che, a mio personale giudizio, non consiste nella semplice informazione della ritenuta violazione al procuratore generale della Cassazione), nella fattispecie il ministro, di fronte alla eco che l'episodio di Reggio Emilia ha avuto, con uno specifico richiamo del Presidente della Camera alla necessità di tutelare la libertà e l'indipendenza dei parlamentari, ha ritenuto suo dovere e suo diritto di chiedere che fosse promossa l'azione disciplinare. In ciò non può ravvisarsi offesa alla indipendenza del magistrato, che è assicurata dal fatto che la susseguente azione disciplinare è svolta dal Consiglio superiore senza possibilità del ministro di interferire.

MANCO. La ringrazio, onorevole ministro. Dico anche che non volevo alludere a una posizione personale: anche se ella facesse parte di una commissione di disciplina, l'indipendenza del magistrato, l'indipendenza del giudizio disciplinare nei confronti del magistrato sarebbe garantita, anzi forse sarebbe maggiormente garantita. Però, mi consenta, le sue precisazioni non spostano minimamente i termini del problema. E voglio affrontare la questione di merito, perché non ho inteso sollevare una questione di forma. Approfitto dell'occasione anche in riferimento all'interpellanza sull'argomento da me presentata.

PRESIDENTE. Onorevole Manco, la nuova procedura implica il dialogo diretto tramite l'interruzione, con la quale il ministro può ben dare subito i chiarimenti che l'oratore chiede o replicare ad una censura.

MANCO. Dicevo: il merito della questione è importante perché il procuratore di Reggio Emilia sostiene di avere rettamente operato.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella è male informato. Il procuratore di Reggio Emilia nega il fatto, non si difende sul piano giuridico.

MANCO. Mi pare sia inutile insistere in questa polemica, perché io sostengo, sulla base dei fatti (per lo meno di quelli che conosco) e dei documenti che ho letto, che il procuratore della Repubblica di Reggio Emilia difende sotto il profilo giuridico il suo operato.

Ma lasciamo questo episodio che ho voluto innestare sul problema più generale della indipendenza della magistratura per chiedere: che cosa si intende per indipendenza della magistratura? Si intende l'indipendenza della magistratura come indipendenza del giudizio del magistrato nel merito dei fatti che riguardano un processo penale o civile in rapporto ad una pressione di opinione, in rapporto a pressioni politiche, in rapporto all'esecutivo, in rapporto a tutta quella azione di repressione che purtroppo si manifesta in Italia? Oppure si deve intendere anche autonomia del giudizio del magistrato pure nei confronti del magistrato superiore? E quando si parla di indipendenza della magistratura, si intende per indipendenza della magistratura solo l'autonomia del giudizio in rapporto a determinate vicende che cadono sotto il vaglio e la decisione del magistrato o si deve anche parlare di indipendenza funzionale del magistrato dal punto di vista organizzativo, dal punto di vista di una gerarchia che nella magistratura non esiste? Cito al-

cuni esempi che mi sembrano degni di attenzione.

Il presidente di un tribunale è assolutamente libero di decidere l'organizzazione del suo tribunale secondo la visione che egli ed egli soltanto può avere, indipendentemente dalla pressione, dal suggerimento, dai consigli del presidente della corte di appello, del quale non è un dipendente gerarchico, o deve, ai fini delle richieste dei magistrati, ai fini delle dislocazioni dei cancellieri, degli ufficiali giudiziari e degli uscieri chiedere ed ottenere il parere e l'autorizzazione della corte di appello in merito alle esigenze e alle funzioni del suo ufficio giudiziario? Noi dobbiamo mettere il magistrato in condizioni di essere libero. Se il presidente della corte di appello è autonomo dal primo presidente della Corte di cassazione in tutte le decisioni che si riferiscono all'organizzazione del distretto della sua corte, non si vede perché il presidente del tribunale, che è magistrato come lui, non debba essere autonomo in tutte le decisioni che si riferiscono all'organizzazione ed al funzionamento degli uffici del suo tribunale. Invece, questo non accade, senza dire poi che le pressioni che si esercitano sui tribunali (perché non dirle queste cose?), sulle preture, sulle corti d'appello per il necessario disbrigo degli affari giudiziari, sono cose gravi e pesanti per la giustizia, la quale evidentemente non si amministra in questa maniera.

E v'è un altro aspetto di questa questione, della quale voglio occuparmi. V'è cioè la situazione veramente splendida di alcuni tribunali rispetto ad altri dove ci si deve massacrare di fatica. Ella è di Lecce, onorevole ministro, e ne sa forse qualcosa. È il caso di un magistrato trasferito da Brindisi a Lecce, dove è tenuto a sfornare ad ogni costo 50 o cento sentenze. Egli deve sfornare tutte quelle sentenze, poiché altrimenti arriva il « cicchetto » del presidente della corte d'appello o il ricorso di questi al ministro, con eventuale deferimento alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, così da ferire il principio di autonomia del magistrato, che non è soltanto autonomia di giudizio, ma, lo ripeto ancora una volta, autonomia funzionale, autonomia di organizzazione del suo ufficio e di distribuzione del lavoro ai propri dipendenti negli uffici giudiziari.

Senza dire poi che del clima che oggi aleggia nel nostro paese naturalmente non è immune nemmeno la magistratura. Io non

so se dobbiamo oggi esprimere una lode alla magistratura perché riesce a resistere ad un clima di pressione che ogni giorno si fa più opprimente. Ho avuto persino occasione di leggere lettere di alcuni deputati della maggioranza sui tavoli dei giudici.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. I giudici non hanno da me mai ricevuto neppure il più lontano accenno di segnalazione o di pressione.

MANCO. Ma non sto parlando di lei, onorevole ministro. Ciò anche perché non ho alcuna cognizione di pressioni in questo senso che siano provenute da lei, nel qual caso glielo avrei detto francamente. Sui tavoli dei giudici ho visto però traccia di queste pressioni: è un enorme gioco con cui si cerca di scuotere questo unico presidio oggi rimasto in Italia, quello della magistratura, dopo di che sarebbe veramente finita ogni stabilità morale nel nostro paese.

Il magistrato, nonostante le apparenti conquiste che noi abbiamo raggiunto con le ultime leggi sull'organico della magistratura recentemente approvate e nonostante si sia voluta respingere qualche proposta che partiva da certi settori del Parlamento, come quella che si riferiva al reclutamento anche di qualche avvocato da immettere nella magistratura per saziare questa fame di magistrati che debbono risolvere tantissimi problemi, il magistrato, dicevo, avrebbe bisogno d'una preparazione che non è tanto garantita dal titolo, dagli studi, dal concorso, quanto dalla esperienza, dalla pratica, dal tirocinio che devono caratterizzare la figura e la capacità del magistrato; il quale si forma nelle aule di giustizia, dove consegue l'esperienza di vita necessaria all'uomo giudice perché possa decidere sulle vicende umane più gravi e più drammatiche.

Non ho perciò alcun motivo per non affermare ancora oggi che è necessario rivedere anche la situazione economica dei magistrati, giacché la questione degli stipendi dei magistrati è un po' uno sberleffo nei confronti degli stipendi, degli emolumenti e delle indennità di gran lunga superiori goduti da altre categorie di funzionari dello Stato e non. E ora di finirli una volta per sempre con questa favola dei magistrati che desterebbero l'invidia dei funzionari di altri organi e uffici: infatti, quando si va a fare il conto, si vede che i magistrati non raggiungono gli stipendi che si dice che essi abbiano, perché non percepiscono le indennità di cui fruiscono altri funzionari. Basterebbe per esempio pensare a un direttore di banca o dell'« Inam » o della

Previdenza sociale, i quali percepiscono emolumenti di gran lunga più alti di quelli di un magistrato di corte d'appello o anche di un presidente di corte d'appello.

Occorre dunque rivedere questa situazione, non tanto in rapporto all'indipendenza del magistrato che non può evidentemente essere misurata in termini di mercedi o compensi d'ordine economico, ma in rapporto alle necessità e all'elevatezza della funzione che il magistrato svolge.

Lo stesso dicasi per i cancellieri e per tutto il personale ausiliario della giustizia; lo stesso dicasi per le situazioni di incertezza nelle quali versano alcuni tribunali, nonostante le fatiche che noi facciamo, non come deputati ma come avvocati, per cercare di raggiungere quell'organico che si potrebbe senza difficoltà raggiungere.

Da parte dell'esecutivo molte volte non si vuole venire incontro alle esigenze degli uffici giudiziari. Non è raro il caso di tribunali privi del tutto di dattilografi. Altre volte la disponibilità di dattilografi, o per malattia o per ferie, è ridotta alla metà del previsto. E le situazioni vengono talvolta ulteriormente peggiorate dal frequente ricorso al comando, per cui detto personale viene trasferito ad altro tribunale, senza che si provveda alle relative sostituzioni. E così che molti tribunali sono di fatto privi di un servizio che è importante ai fini del suo funzionamento.

Anche qui, paghe e stipendi insufficienti; anche qui è da rivedere tutto ciò che è necessario rivedere, tenendo conto delle attrezzature giudiziarie (sulle quali non mi soffermo perché sono argomenti che ormai ricorrono ad ogni intervento sui bilanci), dei palazzi di giustizia e, finalmente, delle spese necessarie per il mantenimento dei palazzi di giustizia, che non possono costituire motivo di preoccupazione per i bilanci comunali, ma devono — dal punto di vista morale, prima, e poi economico — costituire una esigenza e un dovere dello Stato.

Ricordo un episodio (che è necessario io rappresenti all'onorevole ministro) accaduto in un tribunale sei o sette anni fa. Una certa somma stanziata per la manutenzione, a carico del comune, delle aule di giustizia non figurava nei rendiconti e il palazzo di giustizia si trascinava per anni senza una manutenzione adeguata alla cifra annualmente stanziata in quel bilancio. E stato necessario l'intervento di un pubblico ministero, magistrato integerrimo e severo che in questo momento svolge le sue funzioni a Roma, per chiedere il rendiconto al sindaco della città e addirittura

tura per ordinarne la comparizione attraverso l'arma dei carabinieri, perché quel sindaco (che è un socialista, fra l'altro) non riteneva di dar conto delle somme che erano stanziare per la manutenzione di quel tribunale e che probabilmente egli aveva destinato a scopi probabilmente molto più importanti (secondo la sua visione) di quanto non fosse quella del palazzo di giustizia. Non si sarebbe avuta la possibilità di rimodernare quel palazzo di giustizia se i carabinieri non avessero tradotto il sindaco davanti al procuratore della Repubblica!

I fondi dovrebbero essere gestiti direttamente dal Ministero della giustizia o per lo meno dalle presidenze dei tribunali o dalle corti di appello. Sono questi gli organi più qualificati per disporre la migliore destinazione di quei fondi.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. In materia vige ancora una legge del 1941.

MANCO. Le leggi che si dimostrano superate si possono modificare. A quei tempi vi era un ordinamento diverso ed erano necessarie altre leggi. Non mi interessa sapere se l'ordinamento di quel tempo fosse migliore o peggiore di altri; l'importante è adeguare gli ordinamenti alle mutate realtà.

La verità è che vi sono tribunali per accedere ai quali bisogna salire scale sconnesse e sbrecciate. Ho visto magistrati leggere sentenze per reati di una certa gravità avendo per sfondo una scopa! Il fatto è che non si sente la necessità di provvedere ad una più dignitosa attrezzatura delle aule giudiziarie.

Vorrei ora accennare ad un argomento di notevole importanza, che riguarda i rapporti fra imputati, magistrati e avvocati. Vi è oggi in Italia un clima politico e morale di smaccato favore per l'imputato. In base ad una concezione democratica la ragione e il torto devono essere acclarati attraverso il più ampio dibattito. A questo proposito noi auspichiamo la riforma del codice di procedura penale. Nessuno di noi disconosce questa esigenza. Il guaio è, però, che oggi vi è un orientamento verso una difesa ad oltranza della libertà del cittadino, fino a confondere i limiti fra libertà e legge, fra libertà e offesa alla società e all'altrui libertà.

Inoltre gli istituti penitenziari dovrebbero essere concepiti in maniera diversa. Oggi ci si preoccupa esclusivamente del recupero del colpevole e del suo reinserimento nella società. Oggi ci si preoccupa di garantire al condannato una maggiore dignità umana. Siamo perfettamente d'accordo; però, l'imputato o il condannato non deve essere posto su un

piano di preminenza nei confronti di coloro che ne hanno la custodia. Oggi tutti si preoccupano dell'imputato e del condannato, ma non degli agenti di custodia i quali conducono una vita non molto diversa da quella dei detenuti, sono pagati malissimo e svolgono un lavoro impegnativo e pesantissimo, che non consente un giorno di distrazione o un periodo di ferie.

La situazione è aggravata dal fatto che numerosi agenti di custodia vengono distratti dal loro ufficio per essere adibiti a funzioni che nulla hanno a che fare con quelle d'istituto. Si afferma che in Italia siano circa duemila gli agenti di custodia adibiti ad altri servizi: sembra che circa 200-300 siano quelli in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia, mentre numerosi altri svolgono mansioni di autista presso i tribunali e le corti. In tal modo gli altri agenti di custodia subiscono un notevole aggravio di lavoro.

Tale situazione potrebbe essere parzialmente corretta concedendo ai magistrati una indennità per l'acquisto e la manutenzione delle automobili, realizzando così di fatto notevoli economie di bilancio in quanto, ove si considerino le paghe degli agenti di custodia adibiti a funzioni di autista e le altre spese inerenti al servizio automobilistico, l'onere che oggi lo Stato sopporta è di fatto superiore a quello che la corresponsione dell'indennità comporterebbe.

Un altro problema sul quale desidero richiamare l'attenzione del ministro è quello degli avvocati, le cui funzioni sono state in passato e vengono tuttora sottovalutate e il cui apporto alla società viene troppe volte misconosciuto. Gli avvocati non pretendono particolari privilegi ma rivendicano gli stessi diritti di altre categorie. È accaduto viceversa che, nonostante la battaglia condotta anche in Parlamento dagli avvocati, la loro cassa di previdenza è forse l'unica che nel nostro paese non goda del beneficio di un contributo dello Stato. Ora non sono forse anche gli avvocati protagonisti dell'amministrazione della giustizia?

Non si creda che gli avvocati versino in floride condizioni economiche, perché fra loro ve ne sono alcuni che dopo decenni di professione e pur avendo regolarmente versato i contributi assicurativi si trovano a disporre di una pensione assolutamente insufficiente. Si dirà che questi contributi servono a formare una massa patrimoniale che dovrà assicurare migliori prestazioni assicurative e previdenziali alle future generazioni, ma nel frattempo occorre pur intervenire nei con-

fronti degli avvocati anziani e dei loro eredi. Vi sono ancora professionisti che versano in condizioni non certo migliori di quelle di taluni impiegati o addirittura salariati e nei riguardi dei quali esiste un preciso dovere di solidarietà.

Si è più volte parlato della riforma degli uffici giudiziari e delle competenze dei pretori, dei tribunali e delle corti di assise. Anch'io condivido l'opportunità di uno snellimento dell'amministrazione della giustizia. Noi non possiamo affidare ai pretori incarichi e compiti superati dall'attuale realtà. Ormai vi sono questioni che possono essere decise attraverso arbitrati o giudici speciali. Non credo che il pretore debba vedere assorbita la sua attività dalla cognizione di fatti contravvenzionali o dall'irrogazione di ammende e di multe per reati di entità assolutamente modesta; è necessario sollevare il pretore da queste minori incombenze ed attribuirgli funzioni più impegnative e responsabili.

Corte di assise. Non solo dal nostro settore che taluni amano qualificare antidemocratico partono censure nei confronti della composizione attuale delle corti di assise, ma anche dai settori tradizionalmente democratici si avverte l'esigenza di una loro composizione diversa. Chi ritenete che decida nelle corti di assise? Ritenete che decidano i giurati contrariamente alla decisione, alla impostazione della causa che è ritenuta valida dal presidente o dal giudice? Non sarebbe forse opportuno rivedere questa composizione che costituisce una specie di finzione nella realtà della vicenda penale che quotidianamente viviamo? Sarebbe perciò necessario provvedere ad una generale revisione dei compiti e delle attribuzioni delle corti di assise.

Riforma dei codici. Sono d'accordo con il collega socialista onorevole Giorgio Guerrini sulla necessità di riforme parziali, poiché sono convinto che la riforma dei codici non sarà fatta in breve lasso di tempo. Dobbiamo perciò tamponare le falle che ogni giorno, purtroppo, si manifestano in rapporto alla nuova realtà. Quali sono gli elementi fondamentali che il Parlamento e il potere esecutivo dovrebbero tenere presenti per una razionale e responsabile riforma dei codici?

Nel processo penale attuale vi è una differenza sostanziale tra l'ufficio del pubblico ministero e quello del giudice istruttore, con un trattamento sperequato per il cittadino. Non so fino a che punto sia costituzionale il principio che affida l'istruzione e la decisione di alcune cause per determinati reati al pubblico ministero, e l'istruzione e la decisione

di alcuni processi al giudice istruttore, creando così una discriminazione tra cittadino e cittadino. In tal modo si istituisce una discriminazione cioè fra colui che ha la fortuna o la sfortuna di essere rinviato a giudizio o di avere una procedura di archiviazione o comunque di avere una decisione del pubblico ministero con una procedura sempre più sommaria, più celere in rapporto a quella situazione, a quella vicenda e a quel fatto; e colui che ha la fortuna o la sfortuna di avere la propria vertenza giudicata dal giudice istruttore che procede con un rito più dettagliato, approfondendo le questioni che interessano. Chi commette un reato ha diritto di essere trattato nella stessa maniera: di avere anche la valutazione del giudice istruttore se uno non l'ha avuta, o se ha avuto soltanto quella del pubblico ministero. Questo è un altro punto fondamentale in sede di riforma del codice di procedura penale. Per quanto concerne un maggior snellimento credo che tutti i settori politici non possano non essere d'accordo.

Nei confronti di alcuni reati si ritiene che per la difesa della società debba esservi un inasprimento delle pene previste per i reati colposi. Non sono d'accordo. In una situazione morale e sociale di totale disgregazione, con l'aumento della criminalità volontaria, con un clima caratterizzato dalla perdita di ogni presidio, di ogni garanzia e di ogni ordine morale, non vedo la necessità che la legge penale debba mirare soprattutto a colpire i reati colposi. I reati colposi dovrebbero essere decisi, a mio avviso, secondo altre procedure ed i loro effetti attenuati da provvedimenti assicurativi di natura obbligatoria. In sostanza, i reati colposi in tanto assumono la gravità che hanno in quanto colpiscono non solo la vita umana, ma anche determinati interessi di ordine economico, umano o morale che si riparano, ripeto, sul terreno economico ed è qui che devono operare l'intervento dello Stato e la forza della legge. Non è la condanna ad uno o a due anni di reclusione, quando il fatto è involontario e non può comportare una responsabilità dolosa da parte di chi ha commesso il reato, che può risolvere il problema.

La riforma dei codici dovrebbe anche, secondo me, rivedere quel punto importantissimo, che è dibattuto anche sotto il profilo costituzionale, della immunità parlamentare.

Molte volte ho sostenuto la stessa tesi nella discussione di altri bilanci ma senza successo, non per quanto concerneva l'immunità parlamentare in quanto tale, ma per quanto

attiene al rapporto fra immunità parlamentare e immunità dei funzionari di pubblica sicurezza, prevista dall'articolo 16 del codice di procedura penale. Quell'articolo è stato ormai dichiarato incostituzionale e la garanzia che fino a quel momento lo Stato assicurava a coloro che svolgevano la funzione di polizia ormai è caduta. Come intendono il ministro e il Parlamento sostituire oggi quella norma che è decaduta con un'altra norma che possa, magari sotto altra forma, garantire comunque l'ufficiale di polizia che nell'esercizio delle sue funzioni non vada a finire facilmente sotto processo come oggi succede?

Non occorre che io ricordi i fatti più eclatanti che si sono verificati in Italia, con la celebrazione di processi contro i carabinieri e la polizia. Oggi la polizia e i carabinieri sono alla mercè di qualunque iniziativa di un cittadino privato il quale può anche essere mosso dal gusto di promuovere un procedimento penale contro un funzionario di polizia. Se una norma di legge decade perché dichiarata incostituzionale, questo non significa che l'esecutivo non si deve porre il problema di sostituirla con un'altra norma che rappresenti pure una garanzia per i funzionari di polizia nell'esercizio delle loro funzioni. Si studi dunque, ma comunque si provveda.

Il parlamentare, invece, è immune sempre, sia quando commette reati politici sia quando commette reati comuni. Il pubblico ufficiale commette sempre reati che scaturiscono dalla sua attività, dalla sua funzione e nei suoi confronti la norma di garanzia è caduta. Ora, non si vede perché, a questo punto, non si debba rivedere la legislazione che si riferisce ai reati comuni commessi, al di fuori dell'esercizio della propria funzione politica, dai parlamentari.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Nessuna legge prevede l'immunità per i parlamentari per reati comuni. Ciò che ella lamenta è un fatto che è in relazione al funzionamento dell'istituto delle autorizzazioni a procedere.

MANCO. Si verifica perché la legge è carente, onorevole ministro. Se la legislazione fosse completa, questi casi non accadrebbero.

Le piante organiche delle sedi giudiziarie sono state già decise. Però vorrei domandare come avviene la creazione di nuovi uffici giudiziari in Italia. Pochi giorni fa è stata decisa in Commissione giustizia in sede legislativa l'istituzione del tribunale di Paola. Quando si decide della vita dell'amministrazione della giustizia non si possono usare due

pesi e due misure e non si deve essere distretti da ragioni territoriali, particolari, personali, di clientele o di influenza, comunque da pressioni. Debbo segnalare all'onorevole ministro che la corte d'appello e il tribunale di Lecce si stanno mangiando tutto, mentre il tribunale di Brindisi, che ha un volume di affari di gran lunga superiore a quello di Lecce, ha tre sezioni, di cui una inesistente.

Lecce ha avuto la fortuna di essere la patria di parecchi ministri della giustizia, anche del senatore De Pietro, che ha varato una riforma, a nostro avviso non entusiasmante, del codice di procedura penale. Noi non abbiamo mai avuto la fortuna di vedere un nostro diritto riconosciuto e soddisfatto: l'istituzione della corte d'assise a Brindisi. Sono anni che ci stiamo battendo; ma sa, onorevole ministro, perché non ce la vogliono dare? Perché essa in una città come Brindisi, dove purtroppo accadono fatti più numerosi e più gravi di quanti non si verificano in altre zone, sottrae prestigio e dignità agli avvocati e ai magistrati. E, non istituendola, si sottrae all'amministrazione della giustizia quella che è la diretta competenza e si ostacola la celerità della sua funzione nel territorio dove i reati vengono commessi.

Onorevole ministro, le sono stati inviati ordini del giorno e istanze. Vi è forse la lagnanza di qualche altro distretto giudiziario o tribunale che si oppone a quella nostra richiesta? Dobbiamo saperlo. In Italia si fanno pure le regioni, nonostante vi siano soluzioni diverse, per armonizzare gli interessi di tutte le regioni con quelli superiori dello Stato. Perché non armonizzare anche le esigenze dei diversi uffici giudiziari indipendentemente da chi li dirige e dal prestigio personale di questo o di quel deputato, della maggioranza o no, quando la norma che deve riconoscere il diritto di un ufficio giudiziario corrisponde alle obiettive, reali esigenze di quella funzione?

Come vecchio rappresentate del consiglio dell'ordine degli avvocati di Brindisi, sono portavoce ufficiale di questa richiesta e assolvo al mandato di rappresentare all'onorevole ministro queste necessità della nostra zona.

Non siamo poi d'accordo, onorevole ministro, con alcune appendici che ancora oggi sono operanti della riforma De Pietro. Nel momento attuale, in cui si deve formare un nuovo clima di ordine morale, psicologico, spirituale, di studio anche per quanto concerne le giovani generazioni, vi deve essere un inasprimento delle pene per i reati che

maggiormente colpiscono e offendono moralmente la società. L'onorevole De Pietro, allora ministro di grazia e giustizia, in omaggio ai concetti più pacifici e democratici, stabili che alcuni reati gravissimi e puniti fino allora in una certa maniera dovessero invece essere puniti in altra maniera senza l'emissione obbligatoria di mandato di cattura. Si tratta di reati gravissimi quali la violenza carnale, la concussione, l'estorsione aggravata ed altri.

Oggi vi è un orientamento generale favorevole all'abolizione dell'ergastolo e probabilmente vi si arriverà. Coloro stessi che sono condannati a trenta anni di reclusione, per effetto dei numerosi benefici di legge, probabilmente dopo pochi anni riusciranno a tornare in libertà. Ma quali sono le garanzie che la giustizia dal punto di vista della difesa della società offre in questa rieducazione, se non vogliamo affrontare i problemi della punizione, nel recupero spirituale e psicologico, affinché i reati non siano in aumento ma in diminuzione?

Fui uno dei primissimi a sostenere l'incostituzionalità della legge Merlin, sia al tribunale di Firenze sia altrove. I giornali di stamane riferiscono che la legge Merlin è stata dichiarata assolutamente costituzionale. Ma ciò non risolve il problema sostanziale, quello sociale. Abbiamo saputo che la legge Merlin è costituzionale e non possiamo farci nulla dal punto di vista formale. Ma questo non significa che non dobbiamo affrontare i pericoli derivanti dal permanere in vigore di questa legge, che è tremenda sia dal punto di vista delle pene in essa previste sia da quello dell'incertezza e della incapacità a difendere la società dalle aggressioni di natura sessuale, sul piano non soltanto della normalità ma anche della anormalità e della perversione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Esiste un disegno di legge attualmente in discussione al Senato.

MIGLIORI. Bisogna mandarlo avanti, signor ministro.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo ha esaurito la sua funzione presentando al Senato il disegno di legge. Adesso spetta al Parlamento discuterlo e approvarlo.

MANCO. Conosco perfettamente quel disegno di legge, ma mi pare che non risolva il problema principale.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Questa è una questione di merito nella quale non entro in questo momento.

MIGLIORI. Comunque quel disegno di legge è migliorativo della legge Merlin.

MANCO. Il problema principale è quello dell'igiene sociale e da questo punto di vista non vi è nulla di migliorativo. È proprio questo aspetto della legge che ha provocato quel ricorso alla Corte costituzionale.

Signor ministro, ho presentato nella passata legislatura e ripresentato in questa una proposta di legge che a tutt'oggi dorme il sonno dei giusti. In particolare la mia proposta vorrebbe riformare quella parte della legge penale che si riferisce a determinati aspetti o rapporti, quali la omosessualità, che attualmente non è considerata reato. Occorre affrettarne l'iter, perché la società ha bisogno di essere difesa in tutti i modi e da ogni tipo di aggressione, non escluse quelle che si attuano nei campi della cultura, della stampa, della cinematografia, della televisione.

Signor ministro, ella è un uomo di cultura, valentissimo, dotato di prestigio personale. Ebbene, mi rivolgo a lei per avere la garanzia che proprio il suo Ministero riesca a farsi valere nei confronti del bilancio generale dello Stato, riesca ad imporsi in quella libera dialettica che oggi dovrebbe costituire il centro motore della società italiana. Quando abbiamo discusso del contrasto giuridico tra le regioni e lo Stato, quando noi abbiamo fatto presente che la regione come ordinamento giuridico è su un piano di concorrenza nei confronti dello Stato, al punto tale che se essa si impenna, la stessa Corte costituzionale può decidere che debba essere lo Stato a cedere e a dare ragione alla regione, ci è stato detto che questo rientra nel libero gioco delle idee, degli atteggiamenti, dei gruppi di forza, perché questo è il concetto democratico; l'equilibrio e l'armonia scaturiscono dalla dialettica della libertà. Le stesse cose io le dico per quanto concerne il suo bilancio, onorevole ministro.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. La ringrazio per l'incitamento.

MANCO. Però l'incitamento deve approdare ad un risultato concreto.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Qualche piccolo risultato è stato ottenuto.

MANCO. Sì, dell'uno e rotti per cento.

Nel concludere, desidero porle, onorevole ministro, questi interrogativi. Al di là di tutte le considerazioni che abbiamo fatto, che idea ha il ministro della giustizia nei confronti della vita, dell'attività, della fatica e della funzione dell'avvocato? Che cosa intende fare di questo collaboratore della giustizia? Lo ritiene uno strumento materiale che deve

servire alla normale amministrazione della giustizia, oppure lo considera veramente un valido collaboratore del giudice? Se così ritiene — queste cose vanno dette perché quella degli avvocati è una categoria che ha i diritti delle altre categorie, non ha nulla di diverso dai medici, dai farmacisti, dagli ingegneri, dai notai, ed è opportuno che veramente si rivendichi questo diritto della nostra funzione — allora cerchiamo di garantire anche agli avvocati un avvenire migliore.

Queste considerazioni avevo il dovere di esporle, onorevole ministro. Concludendo, la ringrazio anche delle sue interruzioni che hanno chiarito alcune questioni da me sollevate. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Onorevole Manco, richiamandomi al suo rilievo circa la coincidenza della seduta dell'Assemblea con quelle di Commissioni e alla conseguente protesta da lei formulata, pur riconoscendo la serietà della questione, devo respingere la protesta, formulata per altro in termini di assoluta correttezza. Si tratta di materia non disciplinata dal regolamento e lasciata, almeno per ora, alla prassi e alla discrezionalità della Presidenza. Naturalmente, se non può esservi luogo a protesta, la materia può essere rimessa all'esame della Giunta del regolamento, qualora un gruppo od anche un singolo deputato ritenga di assumerne l'iniziativa, presentando una proposta precisa. Nell'attesa, vi è sempre la possibilità per i deputati membri delle Commissioni, che vogliano partecipare alla seduta dell'Assemblea, di chiedere il rinvio o la sospensione della seduta della Commissione.

MANCO. La ringrazio di questo suo chiarimento, signor Presidente.

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

MILIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, alla doglianza dell'onorevole Manco alla quale ha immediatamente risposto il signor Presidente con la consueta cortesia, io vorrei aggiungere che gli iscritti a parlare che avevano dichiarato di voler trattare i problemi della giustizia sono stati avvertiti con sole dodici ore di anticipo rispetto alla seduta a tali temi dedicata. Su questo mi permetto di richiamare la cortesia e la sensibilità della Presidenza della Camera perché ritengo che per discussioni impegnative, quali quelle del bilancio, quanto meno quali quelle del bilancio, sia doveroso far sì che ai deputati che in detta discussione debbono intervenire sia concesso un termine di almeno ventiquattr'ore dal

momento della comunicazione a quello della discussione. Capisco che mi si risponderà che la prassi ormai consolidata è quella che anche nella fattispecie si segue, ma mi permetto, ripeto, di richiamare la sensibilità ed anche la cortesia dell'onorevole Presidente perché quanto io richiedo venga per lo meno sottoposto ad esame.

Si rinnova oggi questo rito della discussione del bilancio della giustizia (ella, onorevole ministro, non ne ha colpa perché è soltanto da sei mesi alla direzione del dicastero), questo rito veramente vuoto di una discussione nella quale da anni (ho voluto rileggere quello che è stato detto in questi ultimi 5-6 anni) si ripetono le stesse lagnanze o si ripropongono gli stessi temi e gli stessi problemi. Orbene, si ripetono e si ripropongono gli stessi temi e gli stessi problemi perché, nonostante gli anni decorsi, di fatto nessuno dei problemi di fondo è stato risolto dal Governo.

E, si badi, io non do la responsabilità della mancata risoluzione di questi problemi a chi aveva o ha l'onore di coprire la carica di ministro di grazia e giustizia, ma do la colpa ai governi, perché i governi hanno dimostrato ripetutamente, nella loro collegialità (per lo meno apparentemente questa dimostrazione vi è stata), una insensibilità assoluta nei riguardi dell'amministrazione della giustizia, una insensibilità che, possiamo affermare, in nessun altro Stato democratico e libero si riscontra. Ché non si potrebbe spiegare altrimenti il fatto — che poi si riallaccia pienamente alla impostazione dei bilanci precedenti — che nel bilancio in esame sia stanziata per il settore della giustizia una cifra pari all'1,95 per cento della spesa globale. Infatti, non è concepibile, onorevole ministro, un simile bilancio in una situazione tanto grave, quale quella in cui si dibatte l'amministrazione della giustizia in Italia, in questa Italia dove la crisi della giustizia (ed uso questa proposizione « la crisi della giustizia » a ragion veduta) è stata al centro dei dibattiti del congresso nazionale tenutosi un anno fa nella mia Sardegna, dove la « crisi della giustizia » è stata riconosciuta nelle più alte sfere della magistratura, ma prima che dalla stessa magistratura, dal Parlamento e dal cittadino. Di questa crisi, ripeto, prima che nei congressi e nei convegni nazionali, in modo aperto ed ufficiale, si è dibattuto e parlato in tutti i giornali e in tutte le riviste. Ma soprattutto questa crisi la si è avvertita e si avverte in quelli che sono i problemi quotidiani che attendono di essere risolti dall'amministrazione della giustizia e non possono dalla stessa essere risolti.

Si pensi in proposito all'organico della magistratura che è di gran lunga inferiore rispetto soprattutto alle nuove situazioni e necessità che si sono venute a creare nella vita di relazione, con il moltiplicarsi dei rapporti personali, dei rapporti contrattuali, dei rapporti sociali, delle esigenze sociali, con il loro accavallarsi, in continuazione, con il ritmo che la vita moderna impone. Considerando tutto ciò, si può ben dire che l'attuale organico è in effetti più limitato del precedente.

Che cosa è stato fatto da parte del Governo? Non dico da parte del ministro di grazia e giustizia in particolare perché poc'anzi, interrompendo il collega che mi ha preceduto, l'onorevole ministro ha affermato che tutto quanto si poteva fare, con i pochi fondi messi a sua disposizione, era stato fatto. Anche lo scorso anno il suo predecessore senatore Bosco ha affermato la stessa cosa, ha cioè osservato che il Governo aveva voluto stanziare solo l'1,95 per cento delle spese statali a favore dell'amministrazione della giustizia e che egli quindi non aveva potuto fare di più. È dunque da parte del Governo come organo collegiale che questa sensibilità viene meno.

Non intendo qui portare in discussione quello che in questo momento appare come il problema di fondo e cioè la creazione e promulgazione dei nuovi codici. Non credo sia questa la sede adatta, giacché questa si avrà quando il Governo richiederà la delega già annunciata e che ancora non è stata richiesta. Ma voglio dire che ritengo fondata l'osservazione dell'onorevole ministro che cioè quattro codici non si possono formare, creare, in un'aula dove vi sono oltre 600 deputati perché basterebbe — e uso la stessa frase usata dall'onorevole ministro — spostare una virgola in un articolo di uno qualunque dei codici per costringere a mutare decine o addirittura centinaia di altri articoli. Desidero tuttavia su uno dei quattro codici richiamare l'attenzione dell'onorevole ministro che è avvocato e giurista: sul codice di procedura penale.

Esso è alla base della vita del singolo cittadino e della collettività, perché è il codice che deve in modo particolare stabilire e disciplinare la libertà del cittadino, con riferimento a reati che egli commette, o si presume abbia commesso. Ritengo che il codice di procedura penale, proprio perché tale, abbia non soltanto un valore squisitamente giuridico, ma abbia anche in sé un coefficiente di carattere politico superiore a quello che può riscontrarsi negli altri codici.

Ed è per questo che sommessamente ritengo che per questo codice soltanto si po-

trebbe accogliere la richiesta, che per ora è pervenuta solo dall'opposizione, perché venga studiata la possibilità che il testo preparato dalla commissione speciale che sarà appunto nominata per la codificazione, venga esaminato nel suo insieme dalle Commissioni di giustizia dei due rami del Parlamento. Mi sembra questa una richiesta che potrebbe e dovrebbe venire accolta perché appagherebbe quelle esigenze di carattere politico e sociale su cui appunto si fonda. Quel codice infatti, onorevoli colleghi, e lo ripeto, ha un'essenza politica maggiore degli altri codici.

Vorremmo tuttavia che ella, onorevole ministro, annotasse alcune modeste e semplici osservazioni che dal nostro gruppo politico vengono formulate; e questo perché, se alcune proposte di legge dovessero essere presentate dall'opposizione, e soprattutto dal nostro settore, esse non andrebbero avanti. Lo possiamo dire apertamente, giacché non siamo mai riusciti a vedere una nostra proposta di legge non dico approvata (non abbiamo questa pretesa), ma nemmeno respinta. E allora sarebbe perfettamente inutile presentarne. Ci rivolgiamo perciò all'onorevole ministro affinché, se riterrà che questi problemi siano meritevoli d'essere risolti, sia il Governo a prendere l'iniziativa, perché almeno in tal caso saremo sicuri che un risultato positivo si otterrà.

I problemi dei locali, dei magistrati, dei cancellieri, degli ufficiali giudiziari, degli uscieri, sono ormai noti; ma soprattutto per i cancellieri, per gli ufficiali giudiziari, per gli uscieri e per i locali i problemi si possono risolvere soltanto attraverso adeguati stanziamenti, affinché venga assunto nell'organico dell'amministrazione della giustizia il personale che ancora non è stato assunto e i cui posti risultano vacanti.

Quanto ai magistrati e alla loro penuria, il problema è diverso perché non è soltanto di carattere finanziario, ma anche di carattere tecnico e di carattere morale. Infatti, per poter rinsanguare l'amministrazione della giustizia, non bastano gli stanziamenti, ma occorre anche trovare gli elementi idonei. Questo problema dovrebbe dunque essere affrontato in altro modo, cioè non soltanto attraverso gli annuali concorsi. E, tra l'altro, i magistrati che li vincono vengono nominati dopo due anni, come è avvenuto per il penultimo concorso: i magistrati vincitori vennero assunti infatti nell'agosto del 1963, dopo ben 18 mesi di attesa, nonostante la penuria di personale e la conseguente assoluta necessità che le assunzioni avvenissero subito dopo l'espletamento del concorso. Inoltre, moltissimi can-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GIUGNO 1964

didati a questi concorsi non superano gli esami, e pertanto dobbiamo ritenere che, se spesso ciò possa dipendere da sfortuna o da fattori psicologici e di temperamento, assai più spesso si tratti di preparazione insufficiente all'alto ufficio da ricoprire.

Per ovviare alla accertata penuria di giudici il compito di amministratore della giustizia si potrebbe affidare a persone che, attraverso quindici o venti anni di attività forense intemerata e attraverso una vita onesta e laboriosa, abbiano dimostrato di possedere le alte qualità necessarie per ricoprirlo. E allora si potrebbe (*conditio sine qua non*, essendo i fondi) risolvere il problema entro un tempo di gran lunga inferiore a quello che occorrerebbe per far ricoprire a mezzo di esami tutti i posti messi a concorso, supposto che ciò sia possibile.

Vorrei inoltre accennare ad un problema di carattere sociale, problema che dovrebbe essere sentito in modo particolare proprio da questo Governo che ama definirsi di centro-sinistra proprio per rimarcare maggiormente la sua socialità.

Ebbene, non si è mai avvertita l'esistenza di certi problemi di carattere sociale e anche morale che conseguono all'arresto di cittadini che lasciano la propria famiglia nella più squallida miseria? So che una certa cifra del bilancio della giustizia è devoluta proprio all'«assistenza» alle famiglie dei carcerati, ma ritengo invece che lo stanziamento per questa assistenza (che non deve essere elemosina) dovrebbe essere incluso nel bilancio del ministero che si occupa più propriamente dell'assistenza e della previdenza sociale. Come è concepibile che in un paese civile, democratico e socialmente avanzato come il nostro la famiglia di un condannato (che per altro dopo qualche anno di carcere viene non di rado riconosciuto innocente) venga gettata sul lastrico e sia costretta a chiedere l'elemosina di un tozzo di pane o di mille lire ad amici e parenti di buon cuore? Spesso vediamo povere madri che vanno a chiedere qualche migliaio di lire al procuratore della Repubblica. Ma questa non è che elemosina! Il problema va invece affrontato in sede legislativa. Purtroppo, sebbene sia stato più volte da noi sollevato, non è stato mai preso in considerazione. Eppure l'arresto di un padre di famiglia porta spesso i suoi figli a delinquere per necessità economiche, perché essi mancano di quei mezzi di sostentamento ai quali prima provvedeva il genitore. Noi pensiamo che questo problema potrebbe essere in parte risolto se ai detenuti che lavorano

come muratori, pastori, falegnami, ciabattini si corrispondesse il salario che si corrisponde a qualunque altro operaio, detratte, naturalmente, le spese per il mantenimento in carcere. Questo salario potrebbe essere devoluto proprio all'assistenza della famiglia del detenuto che lavora. In ogni caso è evidente che questo obbligo deve fare carico immediato e completo alla società in nome della quale la giustizia si amministra.

Ed ora un accenno agli agenti di custodia, verso i quali da parte dello Stato si è sempre manifestata una particolare ingratitudine. Se vi è in Italia una categoria che vive nella miseria, questa è proprio quella degli agenti di custodia. Su questo problema ho presentato interrogazioni alle quali è stato risposto in maniera assolutamente evasiva. Occorre che l'organico sia aumentato e lo stipendio venga portato ad una misura che consenta di vivere da persona civile.

Vi sono anche numerosissimi agenti di custodia che non godono affatto o godono solo parzialmente del riposo settimanale e delle ferie annuali, con la conseguenza che essi effettuano ogni anno varie decine di giornate di lavoro in più. Ho presentato numerose interrogazioni per sapere come mai, dopo essere stati costretti a lavorare anche nei giorni festivi, questi dipendenti dello Stato non abbiano percepito alcuna retribuzione aggiuntiva. Mi si è risposto in termini generici, mentre sarebbe bastato verificare i prospetti dei riposi degli agenti di custodia, ad esempio di quelli di Sassari, per avere la conferma di quanto vado denunciando. Se questi agenti non possono trascorrere i giorni festivi nell'intimità familiare, almeno si riconosca loro il diritto ad una indennità suppletiva, dato che si tratta appunto di lavoro straordinario.

Un altro problema sul quale richiamo l'attenzione del Governo è quello dell'indennità ai testimoni, attualmente corrisposta nella misura di duecento lire giornaliere, e che con una mia proposta di legge avevo chiesto venisse congruamente rivalutata.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo ha predisposto al riguardo un disegno di legge, che non ha ancora potuto seguire il suo iter non per mancanza di volontà politica, ma per ragioni di bilancio, in quanto è stato necessario effettuare calcoli sull'importo effettivo dell'onere finanziario che esso comporterà.

Comunque, la ragione del ritardo è ora superata e l'esame del disegno di legge potrà essere proseguito.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GIUGNO 1964

MILIA. Questa precisazione, onorevole ministro, conferma che la mia proposta di legge rispondeva ad un'effettiva esigenza. Devo però lamentare che la discussione di quella proposta dinanzi alla Commissione giustizia in sede legislativa sia stata sospesa, a mio avviso, in modo poco ortodosso dal punto di vista regolamentare, perché il Governo aveva preannunciato la presentazione di un disegno di legge. Mi fa piacere che il Governo abbia assunto questa iniziativa, ma, a parte la legittima aspettativa di ogni deputato di vedere approvata dal Parlamento una sua proposta di legge, è certo che l'attesa del disegno di legge ha ritardato l'approvazione del provvedimento, che ormai è fermo da sette mesi.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il ritardo, come ho detto, era da imputare esclusivamente a ragioni di copertura.

MILIA. Non vedo perché il problema della copertura abbia potuto essere risolto per il disegno di legge e non invece per la mia proposta di legge.

Connesso con questo problema ve ne è un altro alla cui soluzione spero non verranno fraposte obiezioni di ordine finanziario. È mai concepibile che in un paese come il nostro, che si vanta di essere la culla del diritto, i testimoni a carico dell'imputato vengano citati a spese dello Stato e i testimoni a difesa debbano essere citati a spese di parte? Questa disposizione di legge non soltanto è immorale, ma è vergognosa! Nel processo penale l'accertamento della verità si attua attraverso la deposizione dei testi dell'accusa e di quelli della difesa. La dimostrazione evidente di quanto affermo si ha quando il giudice pronuncia la sentenza di assoluzione: in quel processo i testi a difesa hanno avuto un peso determinante. Come mai un simile problema di carattere squisitamente morale prima che giuridico è stato sino ad oggi risolto in questi termini? L'accertamento della verità non è problema che interessi direttamente l'imputato: interessa direttamente la società e, indirettamente, l'imputato, anche se, sotto il profilo umano, l'imputato appaia come il maggiore interessato. Sarebbe sufficiente stanziare un certo fondo per i testi a carico. Anche questo problema è già stato prospettato con una mia proposta di legge e non è stato risolto. Ho paura che (e vorrei sbagliarmi) non sarà stato risolto neppure allorché discuteremo il bilancio per l'esercizio 1966.

TROMBETTA, *Relatore di minoranza*. È vero, onorevole ministro?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. L'onorevole Milia sta dicendo una cosa sensata.

MILIA. La ringrazio perché so che ella, onorevole ministro, quando le cose sono sensate, onestamente lo riconosce e le approva. È mio dovere però fare presente che la mia proposta di legge al riguardo dorme il sonno del giusto o dell'ingiusto, come accade per tutti i provvedimenti presentati dall'opposizione.

Ho presentato un'altra proposta di legge perché si stabilisca che la copia dei processi penali sia data gratuitamente all'imputato. Quando si richiede la copia del processo, per ottenerla occorre spesso fare fronte ad una notevole spesa. E se l'imputato non ha questa possibilità? Si risponde: vi è la possibilità di avere un difensore di ufficio. Anche qui desidero elevare protesta perché il difensore d'ufficio dovrebbe essere compensato per la sua funzione di professionista, se è vero che l'attività del difensore è sancita a pena di nullità, e se è vero che essa è indispensabile per l'amministrazione della giustizia e l'accertamento della verità. Ed in ogni caso anche al difensore d'ufficio è indispensabile la copia del processo per potere adempiere il suo dovere.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Quella della difesa d'ufficio a carico dello Stato è questione di una certa rilevanza.

MILIA. La difesa a carico dello Stato dovrebbe essere prevista per ogni caso in cui l'imputato non abbia i mezzi finanziari necessari.

Per le copie gratuite lo Stato potrebbe garantire il suo credito iscrivendo ipoteca sui beni dell'imputato. Così che, se costui sarà condannato, lo Stato avrà il diritto di ripetere la somma anticipata. Il 90 per cento degli imputati non ha avuto la destrezza di appropriarsi di centinaia di milioni o di miliardi; si tratta di povera gente imputata di piccoli furti, di lesioni o di altri reati minori. Si tratta di persone che non possono difendersi se non trovano un avvocato (fortunatamente nella nostra categoria ve ne sono parecchi) di buon cuore che vada incontro alle loro necessità.

Ed ora, alcuni problemi tecnici.

Onorevole ministro, perché non si provvede, in attesa della riforma dei codici che richiederà molti e molti anni, a porre l'imputato che viene giudicato con istruttoria sommaria nella stessa situazione di diritto dell'imputato che viene giudicato con istruttoria formale? Ella sa che, se l'istruttoria si svolge

con rito sommario, l'imputato non ha le garanzie o i diritti che gli sono riservati quando è giudicato con rito formale, e questo è ingiusto.

Ad esempio, in materia di perizia, nella istruttoria sommaria l'imputato non ha diritto di ricevere la notifica degli avvisi per la nomina dei periti, di far prendere parte ai suoi consulenti all'espletamento delle perizie. Basterebbe una modesta norma per porre tutti gli imputati sullo stesso piano di uguaglianza, perché la difesa non può che essere uguale per tutti anche nella fase istruttoria. E si badi che il rito sommario non è seguito soltanto per reati di piccola entità, ma molto spesso per reati gravissimi. E allora, perché questa disparità? Comprendo il caso di un rinvio a giudizio per direttissima, caso in cui l'istruttoria di fatto non viene espletata perché l'imputato è colto in flagranza, ma per gli altri casi bisognerebbe modificare le norme che pongono in una situazione di disparità i cittadini.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Questo esempio che ella ha fatto dovrebbe indurla ad avere meno fiducia nelle riforme parziali, perché ella sa che vi sono state una « novella » e una correlativa interpretazione della Cassazione.

MILIA. Infatti, le riforme parziali non dovrebbero limitarsi alla riforma di un articolo, ma dovrebbero sempre tenere presente l'insieme di un codice: un istituto giuridico dovrebbe essere riformato sempre in modo armonico e completo.

Non starò qui a ripetere quanto è stato già detto in ordine all'arresto dei testimoni in udienza, che è in contrasto con la libertà dell'attività difensiva. L'arresto dei testimoni in udienza costituisce, volere o no, un sistema di coartazione nei confronti di coloro che debbano ancora deporre su determinate circostanze, sulle stesse circostanze sulle quali ha già depresso un testimone che si trova ristretto nelle carceri giudiziarie di questo o di quel tribunale o di quella pretura.

Il testimone dovrebbe essere libero di deporre senza correre il rischio dell'arresto in udienza; anzi l'arresto dovrebbe essere vietato, salvo a procedere per falsa testimonianza qualora l'autorità giudiziaria ritenga che quel testimone questo reato abbia commesso.

Altro problema che ha una grande importanza è quello riguardante i minori. L'interrogatorio dei minori dovrebbe essere espletato sempre dal giudice e, possibilmente, alla presenza di un familiare, come i genitori

o un fratello maggiore, perché molto spesso i minori, quando vengono tratti in arresto per un qualsiasi reato, sia esso grave o no, subiscono un trauma di carattere psicologico e di fronte al giudice e ai carabinieri rispondono come le condizioni psichiche in quel momento consentono loro di rispondere. L'avere vicino una persona che si conosce, alla quale si è legati da vincoli non soltanto di sangue, ma di affetto, potrebbe riportare nella mente e nell'animo del minore quella serenità che nella stragrande maggioranza, per non dire nella totalità dei casi, viene meno nel minore che si vede appunto accusato o sospettato di un reato.

Così vorrei richiamare la sua attenzione, onorevole ministro, su ciò che capita quando un minore viene assolto da un reato di lievissima entità, magari da un furto di qualche chilo di arance. Se egli viene dichiarato non imputabile perché infermo totalmente di mente, pur non essendo socialmente pericoloso per sé e per gli altri, deve essere internato per un periodo non inferiore a due anni in un manicomio giudiziario. È una norma veramente drastica che in certi casi ha fatto piangere noi avvocati prima dei genitori. Il risultato di una siffatta norma lo si può facilmente immaginare.

Circa la corte d'assise d'appello, onorevole ministro, vorrei svolgere poche considerazioni, che in effetti potrebbero, sia pure su scala diversa, valere anche per la suprema Corte di cassazione. Vorrei porre un problema che forse non è stato posto in tutta la sua crudezza. Crediamo veramente che il giudizio che viene emesso da un organo collegiale sia veramente collegiale o non sia invece il giudizio di un singolo, giudizio che si ammanta del carattere della collegialità soltanto per ragioni di forma ed esterioresità? È un grave problema, perché quando si va in corte d'assise d'appello i giudici popolari non conoscono neppure l'imputazione elevata all'imputato che deve essere giudicato. Nel giro di tre ore si svolgono le relazioni e le discussioni delle parti. Noi contestiamo che si tratti di un giudizio collegiale; lo contestiamo se non altro perché i giudici popolari della corte d'assise di appello sono nella impossibilità materiale di conoscere il processo, non soltanto perché non ne hanno la copia, ma soprattutto perché non avrebbero neppure il tempo di leggerla, anche se lo volessero. Dovrebbe anzitutto essere sancito l'obbligo di leggere il processo in camera di consiglio prima che il dibattimento abbia inizio. È il minimo che si possa pretendere; altrimenti

è inutile che lo Stato spenda tanto denaro per la trasferta di sei o sette giudici popolari che percepiscono 7-8 mila lire al giorno.

Con tutto l'ossequio e il rispetto dovuto alla Corte di cassazione, mi sia consentito dire che per il giudizio sarebbe sufficiente che la Corte fosse composta di tre soli magistrati. In una mattinata si discutono 20-30 processi che riguardano omicidi e rapine. Perciò è opportuno aumentare il numero delle sezioni, in modo che i tre giudici possano discutere con più calma e l'accertamento della verità non sia soffocato dalla necessità di guadagnare tempo. Così si potrebbe ottenere veramente una decisione collegiale, che oggi non si ha.

Nei processi penali il cancelliere prende appunti durante l'udienza e stende il verbale dopo diversi giorni. Quanto denunciato è estremamente grave! Onorevole ministro, non ritiene che sia il caso di rendere obbligatoria la redazione dei verbali in udienza, e di farli sottoscrivere subito dagli imputati e dai testimoni che hanno reso le dichiarazioni? Ella sa meglio di me che talvolta, arrivati in appello o in Cassazione, molte circostanze — spesso decisive — non risultano nei verbali proprio per questo motivo. Non importa se si impiegherà una giornata in più nella celebrazione di un dibattimento: l'importante è che tutti gli elementi che processualmente sono venuti alla luce siano acquisiti nel verbale. Questo è un problema molto grave, conosciuto dai giudici, e da coloro che esercitano l'attività forense.

Non mi addentro a parlare della sezione di corte d'appello che dovrebbe essere istituita a Sassari perché persona più autorevole di me, l'attuale Presidente della Repubblica, se n'è occupata. Faccio voti perché finalmente ciò si realizzi.

Segnalo che sarebbe provvedimento grandissimo e utile sospendere per trenta giorni all'anno i termini prescrizionali e di decadenza, in modo da consentire ai liberi professionisti di godere le ferie.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Un provvedimento del genere è in discussione in Commissione.

MILIA. Sarebbe bene anche tenere presente che in alcuni uffici giudiziari prima va in ferie il cancelliere, per cui il giudice non può svolgere la sua attività mancando questo prezioso collaboratore, poi, ripreso servizio il cancelliere, va in ferie il giudice, per cui ovviamente l'attività giudiziaria subisce una ulteriore sosta. In conclusione, l'attività

giudiziaria in quegli uffici anziché per 60 giorni viene sospesa per tre mesi. Certamente ciò non è dovuto a poca volontà di lavorare. Me ne rendo conto. Però sarebbe bene che la sospensione delle prescrizioni e delle decadenze nel periodo estivo coincidesse con le ferie dei giudici e dei cancellieri, in modo che l'attività dell'amministrazione della giustizia potesse riprendere nel modo più adeguato e con un ritmo quasi normale dopo soli 60 giorni di interruzione.

Onorevole ministro, so che ella ha a cuore il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia e che non ha mai esitato ad affrontare e a cercare di risolvere tutti i problemi che le sono stati segnalati. Le rivolgo pertanto viva preghiera affinché per il prossimo esercizio ella si batta perché al Ministero di grazia e giustizia non venga assegnato soltanto l'1,9 per cento dello stanziamento generale di spesa del bilancio dello Stato, ma molto di più. Disse un grande giurista che la civiltà di un popolo si può riconoscere dall'ampiezza dei mezzi finanziari messi a disposizione dell'amministrazione della giustizia. L'attività della giustizia è l'attività basilare di ogni collettività organizzata a Stato; essa rappresenta il tessuto connettivo dello Stato, il perno intorno a cui ruotano tutte le altre attività, dalle principali alle secondarie. La sfiducia verso la giustizia o la crisi della giustizia sono termini che hanno un solo significato: sfiducia del popolo verso lo Stato. (*Applausi a destra*).

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

GALDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, ritengo che già nella sua prima applicazione la recente riforma del bilancio abbia mostrato la sostanziale fondatezza delle riserve da noi a suo tempo espresse sulla nuova procedura. Questa discussione del bilancio di previsione del Ministero della giustizia, iniziata appena stamane e già giunta alla conclusione, pur senza il contributo di molti gruppi, dimostra che la stessa Camera ha avvertito che, nella nuova procedura, la discussione dei bilanci non costituisce più occasione per un approfondito e necessario controllo settoriale dell'attività del Governo da parte del Parlamento. Si apre quindi il problema di trovare nuove occasioni perché il necessario confronto tra le tesi dell'opposizione e l'attività del Governo non venga eluso. E noi non mancheremo di servirci di tutti i mezzi che il regolamento della Camera pone a nostra disposizione per riprendere e per allargare il dibattito che

questa mattina non può essere esaurito e neppure può risultare sostanzialmente fecondo.

Ciò denunciato, devo però anche riconoscere che, per altro verso, il nuovo sistema pone in evidenza il carattere politico del voto sul bilancio: nella unitarietà e globalità del bilancio generale dello Stato il dibattito si puntualizza sugli aspetti generali della condotta politica del paese e consente un discorso che, se pur sacrificata, con lacune che sarà necessario colmare, gli aspetti tecnici e settoriali del controllo parlamentare sull'attività dei singoli dicasteri, può però meglio esplorare le ragioni di fondo dei dissensi e consensi sull'indirizzo politico del Governo.

In questo quadro generale l'esame dei problemi della giustizia offre, proprio per la natura di questi problemi, l'occasione per un discorso più profondo, perché consente di percepire la misura dell'effettiva capacità o, purtroppo, della incapacità che il Governo e la sua maggioranza realmente hanno di avviare un processo di rinnovamento e di sviluppo della vita nazionale.

Tra le funzioni dello Stato l'amministrazione della giustizia è senza dubbio la più qualificante e la più alta. La concreta applicazione del diritto è infatti il momento terminale del processo di storicizzazione dell'individuo, è cioè il più concreto affermarsi della socialità dell'uomo, e quindi l'effettivo realizzarsi dello Stato come valore universale, ossia come sentimento e coscienza sociale. È chiaro, allora, che, ove esista un governo sorretto da una omogenea e valida maggioranza e bene ispirato, questo governo dovrebbe sapere offrire una illuminata, organica, decisa soluzione ai problemi della giustizia, i quali diventano così, anzi sono per loro natura, il più probante banco di prova per misurare la positività politica di un governo e del suo indirizzo.

Noi riconosciamo che questo Governo ha trovato l'amministrazione della giustizia in stato di disagio, anzi di crisi nel nostro paese: vedremo poi in che senso parlo di crisi.

Ma questo Governo non è un governo qualsiasi, almeno così esso afferma. Ella, onorevole ministro, non si dorrà, anzi forse ciò le farà piacere, se mi prenderò la libertà di ricordarle che proprio lei, come esponente di uno dei partiti che hanno voluto questa coalizione, ebbe a qualificare l'indirizzo politico del Governo come una svolta nuova (qualcuno ha detto addirittura storica) nella vita italiana. Almeno nelle vostre intenzioni questo Governo dovrebbe svolgere una nuova politica per costruire un nuovo Stato.

Una nuova e più valida politica significa, però, una migliore giustizia; altro significato le parole non possono avere. Ciò sta ad indicare che noi abbiamo tutto il diritto di porre una domanda in termini precisi: qual è la migliore giustizia che questo Governo intende realizzare nel nostro paese? Abbiamo anche il diritto di considerare la risposta a questa domanda come la sola che possa valere ai fini di un definitivo e concreto giudizio.

Cerchiamo allora questa risposta. Ho detto che riconosciamo l'esistenza di una crisi della giustizia e, sciogliendo la riserva, devo chiarire il significato che per noi ha questa affermazione. È stato qui osservato dall'onorevole Bozzi, se non erro, in un suo pregevole intervento dell'autunno scorso, discutendosi allora il precedente bilancio della giustizia, che vi è un abuso del termine « crisi », termine mutuato dalla scienza medica e al quale — ci ricordò l'onorevole Bozzi — si possono dare due significati: fenomeno di sviluppo o fenomeno di involuzione, cioè naturale processo di evoluzione, ricerca tormentosa di un sempre più avanzato cammino, o anche, all'opposto, patologico momento di degenerazione e di decadenza.

Osservarono in quella stessa occasione altri colleghi (e fra questi, mi pare di ricordare, con più incisività e maggior fede gli onorevoli Breganze e Amatucci, che fu allora relatore per la maggioranza al bilancio della giustizia) che, se illegittimo è esprimere un compiacimento sui modi con cui viene amministrata la giustizia in Italia, altrettanto illegittimo e ingiusto sarebbe un pessimismo critico troppo severo.

Mi sono riferito a questi lontani, ma ancora attuali e sempre autorevoli rilievi perché sia quello dell'onorevole Bozzi sia quello dell'onorevole Breganze mi offrono valido aiuto per un chiarimento preliminare e di fondo. Affermando l'esistenza di una crisi della giustizia, noi ci riferiamo al termine giustizia nella sua accezione più piena e più legittima. La giustizia non è soltanto nella interpretazione e applicazione della legge, ma è prima ancora nella legge. Se una errata o insufficiente interpretazione e applicazione di una buona legge conduce all'ingiustizia o alla difettosa giustizia, è anche vero, però, che pur con la migliore interpretazione e la più illuminata applicazione giudiziaria una cattiva e difettosa legge non potrà mai realizzare una completa giustizia. Perciò quando noi parliamo di crisi della giustizia non ci riferiamo tanto, o per lo meno non ci riferiamo soltanto al momento, pur delicatissimi

mo ed importantissimo, della interpretazione giudiziaria, ma al concetto di giustizia nel suo senso più completo. Non si può chiedere al giudice quello che il giudice non può darci, e cioè di realizzare la giustizia dove la legge, che ne è il presupposto obiettivo, manchi o sia difettosa.

In sostanza, onorevoli colleghi, quella che noi denunciavamo come crisi della giustizia non è che la crisi dello Stato; è la crisi dello Stato che manifesta ed evidenzia la crisi della giustizia.

E una crisi fisiologica, si domandava l'onorevole Bozzi, o una crisi patologica? Vorrei dare una risposta, per così dire, storicistica. Si tratta di una crisi nata come fisiologica e che sta degenerando in grave crisi patologica. Un fenomeno, del resto, comprensibile, che accade molto spesso e trova spiegazioni e conferme anche nel campo biologico. Penso di avere dato una risposta esatta, anche perché, come vedremo da qui ad un momento, se ne può controllare l'obiettività. E penso inoltre, spero senza troppo presumere, d'aver dato una risposta utile, perché ci consente di scoprire e denunciare le responsabilità, e quindi di individuare i rimedi.

Siamo — su ciò nessuno potrà dissentire — in un momento di profondo e sostanziale travaglio dei valori sociali. L'eterno ed immutabile destino spirituale dell'uomo si concretizza mutevolmente nella prassi delle relazioni economiche e sociali, e realizza di volta in volta i suoi immutabili valori ideali — la libertà, la socialità, quindi il diritto — in forme concrete che rispecchiano le condizioni esterne e materiali in cui si svolge nel tempo la convivenza sociale.

Chi, come me, crede nell'essenza spirituale dell'uomo, non accetta la sentenza di Carlo Marx, secondo il quale non è la libertà dello spirito che fa la storia, ma sono i modi di produzione che determinano i processi evolutivi della società. Ma, nel momento in cui noi rifiutiamo il fondamento speculativo del determinismo materialistico, non neghiamo, anzi riconosciamo che il processo di storicizzazione dell'uomo affronta e risolve, in forme mutevoli, i rapporti tra la libertà (e cioè il suo destino spirituale) e l'economicità (e cioè il suo momento contingente). La mutevolezza di queste forme non è condizionata dai modi di produzione, perché l'uomo non li subisce, ma li scopre, li perfeziona e li subordina ai suoi fini trascendenti con assoluta autonomia e libertà. Quindi quella mutevolezza non è la manifestazione di un determinismo materialistico, ma è originata proprio dalla ricerca, sem-

pre presente nello spirito dell'uomo, del superamento dei mutevoli fatti materiali, per meglio realizzare, con il concorso di questi, il suo destino sociale.

Questo è quello che ho chiamato il momento fisiologico della crisi dello Stato. Quando, in questa continua ricerca, certe forme positive di socialità, certi istituti giuridici e certe istituzioni politiche nelle quali, in un dato momento storico, lo Stato si era atteggiato e costituzionalizzato, si appalesano insufficienti, in quel momento quella concreta forma di Stato, quel determinato sistema politico si esauriscono, e si presenta la necessità di un ulteriore sviluppo, di una forma più progredita, di un sistema più organico.

Questa è la crisi fisiologica. Questa è stata (così si è manifestata, onorevoli colleghi, in questo modo fisiologico e positivo) la crisi dello Stato demo-liberale come esigenza di superamento e di sviluppo. Una crisi fisiologica deve trovare uno sbocco. Non può essere compressa, non può essere artificiosamente arrestata, non può essere deviata, altrimenti degenera in crisi patologica.

Quando le vecchie istituzioni non sono più valide e mancano le nuove, o le nuove sono astratte, velleitarie, artificiali, non assolvono alle esigenze di sviluppo, lo Stato entra nella crisi patologica e degenerativa.

Ora, onorevoli colleghi, a nostro giudizio, la verità è che in Italia dal dopoguerra ad oggi si sono prodotte due scelte politiche che hanno provocato la degenerazione patologica della crisi dello Stato. La prima scelta è consistita nel paternalismo, che ha costituito, con i governi centristi, il tentativo di negare la crisi fisiologica dello Stato demo-liberale e di perpetuarne artificiosamente la sopravvivenza. Noi non neghiamo che, almeno in determinati momenti, quel tentativo sia stato condotto con un certo metodo e con una certa saggezza. Ma mai con il nostro consenso, proprio perché sapevamo e sappiamo che nell'ordine politico, come anche nell'ordine biologico, vi sono terapie di conservazione che non guariscono la malattia, ma ne attenuano gli effetti dolorosi e non degenerativi. Viene però il momento in cui questo tipo di terapia non può fare alcun bene, e allora si vede come la malattia, non curata nelle sue cause, e quindi non guarita, abbia prodotto tali guasti da avere ucciso l'organismo che invece poteva essere salvato.

La seconda scelta è stata il centro-sinistra. A ben pensarci, onorevole ministro, nessuno di voi (intendo dire nessuno degli autori di questa scelta) ci ha ancora dato una defini-

zione del centro-sinistra. È vero, ce ne avete definito con sufficiente approssimazione gli obiettivi politici, che sarebbero (spero di riprodurre con esattezza il vostro pensiero): 1) acquisire nell'area democratica un settore delle masse popolari rimasto sempre in posizione antagonista; 2) rafforzare l'autonomia del partito socialista al fine di rendergli possibile una sperata operazione di attacco alla minacciosa consistenza del partito comunista; 3) creare una stabilità governativa che consentisse alcune riforme di struttura.

Non voglio qui denunciare il fallimento di questi obiettivi, fallimento che pur mi sarebbe facile provare. Si tratterebbe di una denuncia che, sebbene giusta e valida, non conferirebbe contributo all'economia e allo sviluppo del mio discorso. Voglio invece denunciare un altro e più grave fatto: cioè che, indicando questi obiettivi, non ci avete in realtà dato una definizione di fondo e costruttiva del centro-sinistra ai fini del problema che ci interessa.

Il problema, infatti, era ed è un altro e si esprime con questa domanda: di fronte alla crisi dello Stato demo-liberale, da cui deriva la crisi della giustizia nel nostro paese, di fronte al fallimento del paternalismo centrista, di fronte al vuoto creato dalla crisi fisiologica delle vecchie forme dello Stato liberale, qual è il nuovo contenuto, quali sono le nuove forme, qual è il nuovo sistema, quale il nuovo Stato, la nuova, più organica, più valida, più puntuale giustizia che il centro-sinistra si propone di attuare?

A questo interrogativo attendiamo risposta. Dirci, come avete fatto, che si tratta di allargare l'area democratica, di dare stabilità al Governo, significa — al più — indicare mezzi, non significa fissare e delineare traguardi. Questi potrebbero — al più — risultare dalla volontà che ci avete dichiarato di operare riforme di struttura. Ma anche in questa forma indiretta la risposta non c'è, perché, o non avete ancora delineato con contorni precisi le vostre riforme di struttura, o quelle che ci avete offerto (regioni, legge urbanistica, programmazione economica) sono risultate contraddittorie, equivoche e non qualificanti.

Poiché sulle regioni abbiamo avuto occasione di pronunciarci e — credo — con esauriente sviluppo delle nostre tesi, e poiché siamo in sede di dibattito sui problemi della giustizia, ella mi consentirà, onorevole ministro, di attenermi a tre temi connaturali alla giustizia, che riguardano qualificanti riforme di struttura e perciò meglio si prestano a dimostrare l'assoluto fondamento delle no-

stre riserve e del nostro giudizio negativo e, insieme, meglio ci offrono l'occasione per tentare di formulare (da parte nostra, s'intende) una risposta positiva a quel quesito di fondo sulla crisi della giustizia che ho posto a base del mio intervento.

Intendo riferirmi alla programmazione, alla riforma dei codici, alla legislazione del lavoro e dei suoi istituti.

Potrebbe dirsi che la programmazione non è tema che interessi la giustizia. È evidente invece che si tratta di un tema pertinente, in senso concettuale e perfino in senso tecnico, al tema della giustizia. Noi abbiamo rilevato che il vostro discorso sulla programmazione è stato, almeno finora, sempre così generico ed astratto che non è possibile ricavare da quanto voi dite una precisa nozione delle vostre intenzioni e delle vostre concezioni. Però è certo che il discorso sulla programmazione presuppone non soltanto il riconoscimento dell'insufficienza della vecchia concezione liberale dello Stato, ma postula anche, per divenire un discorso concreto, la precisa identificazione della nuova dottrina dello Stato che vi ispira o dovrebbe ispirarvi.

Non mi servirò del facile espediente dialettico (e pure ne avrei il diritto, e sarebbe un argomento fondato) di domandare al Governo qual è la sua dottrina dello Stato, visto che il Governo è composto di delegazioni politiche di partiti che hanno opposte o certamente ben distinte e non assimilabili dottrine dello Stato, quali il marxismo dei socialisti, il cattolicesimo dei democristiani, la democrazia laica dei repubblicani. Penso però di non potere accettare per valide e sufficienti le risposte che pure (almeno stando al modo con cui questi temi vengono trattati nella pubblicistica e nella propaganda dei partiti dell'attuale maggioranza) mi potrebbero essere proposte, e cioè che all'azione di un governo non è presupposto indispensabile una sistematica e unitaria dottrina, potendo l'incontro di una coalizione governativa comporsi, pur nel rispetto e nell'autonomia delle distinte ispirazioni ideologiche e dottrinarie, nella comune e concorde volontà di attuare un programma temporalmente e pragmatisticamente definito.

O potrebbe esservi l'altra risposta, e cioè che questo Governo non doveva cercare la sua ispirazione in una determinata dottrina, ma nella Costituzione, in quanto il suo programma consisterebbe — come avete più volte detto — proprio nella integrale e non più differibile attuazione della Costituzione.

È chiaro che si tratta di risposte che, ove ci fossero date, non sarebbero soddisfacenti né valide. L'insufficienza della prima risiede nella constatazione che — se in linea teorica e anche rispetto ad un certo realismo politico ben può aversi il caso di un governo con una definita volontà politica, pur se sorretto nella sua immediata composizione da distinte, non omogenee e non assimilabili ispirazioni dottrinarie e concettuali — tale non può essere però un Governo come questo, che si assume il compito di realizzare, con il superamento della vecchia forma dello Stato demo-liberale, una nuova concreta forma di Stato, il compito cioè, in Italia indifferibile, di dare finalmente un indirizzo non contingente, non improvvisato ed incerto alla creazione di una più organica, più moderna e più giusta forma di Stato.

Per un tale compito occorre muovere da una ispirazione concettuale precisa, autonoma, ben determinata e decisa.

L'insufficienza della seconda risposta risiede nella constatazione che la nostra Costituzione è essa stessa frutto di un compromesso, non di una sintesi fra opposte concezioni. Non nego che nella Costituzione vi siano alcuni punti fermi, chiari, inequivoci che ne costituiscono il carattere distintivo; ma essi servono a determinare, di fronte alla ricerca di una soluzione di superamento della crisi dello Stato, piuttosto i dinieghi e le ripulse che le affermazioni. Intendo dire che non vi è dubbio su ciò che la Costituzione impedisce di fare, sulle scelte che la Costituzione vieta, mentre è il legislatore ordinario che deve interpretare, rispettando quei dinieghi, ciò che in effetti la Costituzione indica, ma non definisce e non delimita, circa l'attuazione concreta della nuova forma di Stato. Questo è il frutto di tutti i compromessi: facile l'accordo sulle cose che non si vogliono; difficile o addirittura impossibile l'accordo positivo, e cioè il raggiungimento di una sintesi operante fra le opposte tesi. La Costituzione rifiuta — noi lo riconosciamo — ogni forma di Stato totalitario: proibisce le forme di Stato classista, sia quello cosiddetto borghese, sia quello proletario comunista; ma non le supera, se non come aspirazione. Ciò che proibisce è definito; ciò che prescrive deve essere almeno interpretato, e nell'interpretazione consiste il problema politico di fronte al quale questo Governo non mostra di avere una chiara volontà. Perciò dire che si vuole la programmazione, come modo di attuazione della Costituzione, è una tautologia,

se non si chiarisce che tipo di programmazione si vuole.

Nemmeno l'aggettivo democratico, con il quale la maggioranza suole qualificare il programma, vale a definire e a precisare. Nessuno di voi ignora, onorevoli colleghi, che sul terreno speculativo nessuna scuola filosofica ha definito il concetto di democrazia. Non è questa la sede per richiami di natura speculativa, né oserei farlo, non avendone l'autorità né la competenza: mi limiterò a citare, per chiarimento e conferma del mio assunto, e volendo restare ai contributi del pensiero italiano, quanto ha di recente scritto Ugo Spirito per la scuola idealistica o quanto scrissero il Taparelli d'Azeglio, l'Olgiati, il Messineo per la scuola cattolica. Ma, a prescindere da ciò, anche in sede politica tutti sappiamo che l'aggettivo « democratico » è tanto largamente usato da esprimere concetti diversi ed opposti: democratica si dice, nel suo assunto, la politica del partito comunista, altrettanto democratica si definiscono la politica liberale o quella cattolica. Ecco perché, onorevole ministro, non basta dire programmazione democratica per farsi intendere. Occorre una specificazione più precisa e meglio definita.

La verità è che il concetto di programmazione (ecco perché esso ci interessa anche in sede di esame dei problemi della giustizia) investe nel fondo problemi di natura squisitamente giuridica, perché opera nel mondo dei rapporti, degli scambi, e quindi presuppone l'identificazione di questi rapporti e il riconoscimento dei soggetti che ne sono i titolari. Appunto l'identificazione dei soggetti implica il problema della loro autonomia, che è poi quello della loro natura giuridica: la regolamentazione dei rapporti economici, collettivi o individuali, da parte dello Stato pone il problema dei limiti e della natura di tale intervento e insieme quello del carattere e delle fonti delle norme che lo attuano.

È evidente che tutto questo oltrepassa i confini della sistematica del diritto privato. Siamo allora nel campo del diritto pubblico. Ma di che natura saranno le norme per la programmazione e quale spazio rimarrà nel campo dei rapporti economici al diritto privato? Ecco gli interrogativi che attendono risposta; soltanto in base a tale risposta sarà possibile individuare il tipo di Stato che veramente il centro-sinistra vuole attuare.

Ieri, onorevole ministro, si è svolto in quest'aula un importante ed impegnativo dibattito intorno al tema, sollevato dalle ultime dichiarazioni dell'onorevole Moro, del rispar-

mio contrattuale o, come meglio si dice da altri, salariale. Penso che ella, onorevole ministro della giustizia, sia informato delle questioni trattate in quel dibattito, perché è a quelle che esplicitamente mi riferirò nello svolgimento di questa parte del mio intervento.

È stato l'onorevole Bozzi, legittimamente preoccupato, il primo ad avvertire che una proposta come quella del risparmio contrattuale postula il definitivo passaggio dal vecchio tipo di Stato di diritto ad un nuovo tipo di Stato. Ieri l'onorevole Scalia ha detto che il discorso del Presidente Moro, prospettando una ragione di superamento della vieta contrapposizione fra Stato e sindacati, avvia ad una nuova concezione dello Stato, articolato pluralisticamente. Gli ha fatto eco, molto parzialmente come vedremo, l'onorevole Storti, allargando il discorso e affermando che i sindacati devono sedere al tavolo della programmazione, partecipare al momento decisionale della politica economica del paese, e che quindi si pone il problema di « istituzionalizzare » le consultazioni fra Governo e sindacati.

È un discorso, questo, che ci interessa vivamente, ma che diviene oscuro e ci preoccupa quando l'onorevole Storti aggiunge che le sue affermazioni non possono essere soggette all'assurda accusa di corporativismo. Ecco allora in che senso, onorevole ministro Reale, il richiamo a questo discorso interessa specificamente lei, e cioè la sua funzione istituzionale di guardasigilli. Perché che significa istituzionalizzare il rapporto fra sindacati e Governo? Tra l'altro, ha aggiunto l'onorevole Storti che il suo discorso va riferito anche al problema delle commissioni interne e a quello della contrattazione articolata.

La risposta è facile. L'ha data ieri l'onorevole Fanfani, in una dichiarazione resa fuori di questa aula, ma che merita di essere riferita. Infatti, se venisse da noi potrebbe autorizzare certi rilievi, che invece, venendo essa da lui, non è possibile fare. L'onorevole Fanfani ha detto che questo discorso postula l'attuazione degli articoli 39, 40 e 46 della Costituzione.

Eppure proprio l'onorevole Storti, rappresentante della C.I.S.L., ha sempre espresso molte riserve sul modo di attuare, o addirittura sull'opportunità di attuare l'articolo 39 della Costituzione. E mi pare che quelle riserve siano ribadite nella ripulsa, pur ieri riconfermata dall'onorevole Storti, di ogni accusa di corporativismo.

Come si dovrebbe allora « istituzionalizzare » il rapporto fra il Governo e i sindacati?

L'onorevole Storti non può usare termini tecnici così precisi senza considerare che non si può istituzionalizzare un rapporto di cui un soggetto sarebbe il Governo, cioè lo Stato, se non istituzionalizzando l'altro soggetto: e poiché si tratta di un rapporto di diritto pubblico, ne deriva una istituzionalizzazione di natura pubblica.

Se questo non è il senso del discorso dell'onorevole Storti, allora il suo discorso non può proporre che due alternative, che non possono essere nascoste e che, proprio in sede di dibattito sulla giustizia, ho il dovere di denunciare. La prima alternativa è questa: si tratta di istituire rapporti di pura natura politica tra sindacati e Governo. Ma allora è chiaro che un tale sistema mira a rafforzare un indirizzo paternalistico, a compromettere l'autonomia dei sindacati, ad arrestare, anzi a far regredire ogni processo di sviluppo nello Stato italiano. L'altra alternativa sarebbe invece una concezione diversa del riconoscimento dei sindacati. Infatti ha ragione l'onorevole Storti: istituzionalizzare il sindacato non significa necessariamente attuare uno Stato corporativo, può anche significare attuare uno Stato dei sindacati, che però è una forma di Stato marxista. Verso quale direzione cammina il centro-sinistra? Al lume delle osservazioni innanzi svolte, credo che nessuno in quest'aula potrebbe dare una risposta: ciò conferma il fondamento del nostro giudizio critico.

Ed ecco ora che dalle osservazioni di carattere generale passiamo a quelle più particolari, che riguardano la crisi della giustizia nel nostro paese.

Guardiamo alla tutela giudiziaria del lavoro. La sentenza della Corte costituzionale dell'11 dicembre 1962, con la quale è miseramente naufragato il tentativo paternalistico di eludere l'articolo 39 della Costituzione, tentativo rappresentato dalla nota legge del 14 luglio 1959, n. 741, lascia al di fuori della tutela giurisdizionale, che è la sola tutela statutaria, tutti i rapporti di lavoro, la cui regolamentazione contrattuale è priva di efficacia *erga omnes*.

Ecco, onorevole ministro, dove è la crisi del diritto, ecco il diffuso sentimento popolare di una crisi della giustizia: legittimo sentimento quando le categorie lavoratrici del nostro paese, nella Repubblica che si dice fondata sul lavoro, non hanno una tutela giudiziaria se invocano l'applicazione di un contratto collettivo di lavoro alla cui stipulazione non ha partecipato il datore di lavoro.

E sempre nel campo della tutela giudiziaria del lavoro ella conosce certamente, onorevole ministro, la condizione in cui siamo venuti a trovarci in Commissione dinanzi a due temi proposti dall'iniziativa parlamentare: quello della disciplina dei licenziamenti e quello della riforma parziale del diritto del lavoro. Non voglio mettere in difficoltà lei ed i suoi colleghi di Governo ricordando che i presidenti delle Commissioni lavoro e giustizia, al cui esame il tema della disciplina dei licenziamenti è congiuntamente affidato, da oltre due mesi hanno invitato il Governo a venire ad esprimere il suo parere, e che il Governo da due mesi non ha mai risposto all'appello. Eppure questo Governo ha fra i suoi impegni programmatici anche quello di attuare lo statuto giuridico dei lavoratori. Ma voglio soltanto dire che basta leggere le proposte di legge, non soltanto per rilevare le sostanziali antitesi emerse fra i partiti della maggioranza, ma anche per rendersi conto del fatto che problemi di questa natura, senza la cui soluzione non si sana la crisi della giustizia, non possono essere risolti se non affrontando il problema posto dall'articolo 39 della Costituzione.

Vede, onorevole ministro, con l'accento almeno al primo di questi problemi, quello sulla riforma parziale del diritto del lavoro, si introduce il discorso sul tema della riforma dei codici. Si dice che si tratta di codici fascisti la cui sopravvivenza non è compatibile con la Costituzione. Intanto, sono passati circa venti anni da quando questa incompatibilità è stata denunciata: perché allora, se tutte le parti politiche sono d'accordo, dopo tanti anni il discorso è sempre allo stesso punto? La verità è — e penso, onorevole ministro, che ella vorrà convenire con me — che non si possono fare i codici se non obbedendo ad una precisa ispirazione. Nei codici fascisti l'ispirazione corporativa, ad esempio, è evidente. Essa si rileva nella innovazione fondamentale della funzione sociale della proprietà, nella regolamentazione del rapporto d'impiego, nel codice di rito per quanto riguarda il processo in materia di vertenze di lavoro, per citare soltanto alcuni punti qualificanti. Ora quella ispirazione è caduta, e viene da voi respinta, e si è creato un vuoto nella soluzione dei problemi nello Stato moderno.

È un vuoto che non avete riempito e, se la vostra politica vuole davvero creare uno Stato moderno, dovete colmare questo vuoto, altrimenti la crisi della giustizia non sarà superata. Ecco, allora, il banco di prova al quale

vi aspettiamo, senza che nulla, purtroppo, incoraggi la nostra fiducia.

Intanto, onorevole ministro, mi consenta un modesto, ma fermo incoraggiamento a perseverare nel principio che ella ha espresso, e cioè che non vi possono essere riforme parziali dei codici, ma che il problema va esaminato nella sua interezza, perché non si tratta, come ho detto, di una crisi particolare di questo o di quell'istituto, ma si tratta di introdurre nuovi istituti in una organica, nuova concezione dello Stato.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. L'onorevole Manco poco fa sosteneva la tesi contraria. Non potete dire che soltanto il Governo non è unitario.

GALDO. Posso anche dirle che questo è il pensiero del nostro gruppo. L'opposizione, anche quando non è unitaria, non assume responsabilità, e quindi non arreca danno; un governo, invece, quando non è unitario nella sua condotta politica, danneggia.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma come faremo a seguire i vostri consigli se sono contraddittori?

GALDO. Ella vorrà avere la bontà di apprezzare per quello che meritano le nostre osservazioni. Le ho formulato il consiglio di non attuare riforme parziali; ella potrà dissentire dalla motivazione, potrà contrastare il mio consiglio, dimostrando che è infondato nella motivazione, ma non sarebbe sufficiente che ella mi dicesse: poiché non siete d'accordo nel consigliarmi, non posso fare una scelta.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Era evidente che stavo celiando.

GALDO. In quali settori ella è sollecitato a riforme parziali del codice? Su uno in particolare: il tema della famiglia.

Onorevole ministro, abbiamo discusso in quest'aula a proposito delle regioni, dei corpi intermedi come della strumentazione giuridica più moderna, più organica, più articolata per giungere a una nuova forma di Stato. Certamente il primo di questi corpi intermedi è la famiglia. Quindi una modificazione, una incisione sullo statuto della famiglia è qualificante, presuppone una scelta, alla quale sono fatalmente subordinate tutte le altre. Se si accetta il carattere spirituale, preminentemente umanistico della famiglia, si deve accettare la sua integrità assoluta come presupposto, come fondamento, come primo anello del sentimento di socialità che giunge fino allo Stato. Ogni attentato all'unità della famiglia non può che aprire la via ad una ulte-

riore disgregazione del sentimento dello Stato. Se si vuole difendere lo Stato, bisogna difendere la famiglia. Non dico che non vi sia nulla da innovare. Non rifiuto le innovazioni tecniche che il tempo rende sempre necessarie — e in tempi come questi, in cui tutto cammina più rapidamente, dall'uomo ai fatti sociali, è indubbio che anche un codice che ha trent'anni di vita sia già in alcune parti invecchiato tecnicamente — ma mi riferisco al concetto al quale bisogna ispirare questa riforma, e che mi permetto di raccomandare alla sua sensibilità politica, onorevole ministro, il concetto cioè di una difesa dello Stato nella famiglia. E se, enunciato così, il tema può dare avvio a contrasti tra le sue e le mie concezioni politiche, mi consenta di correggermi, dicendo meglio: difesa del sentimento di socialità del cittadino, sentimento di socialità che ha la prima cellula nella famiglia. Ogni sentimento di socialità comporta naturalmente diritti e doveri. Non vi può essere sentimento di socialità se non si rispettano certi limiti che sono sempre, come ogni limite e come ogni dovere, anche sofferenza, abdicazione di un istinto, di un bisogno di libertà, non propriamente posto, perché in questo sacrificio si sviluppa il senso della socialità.

Un altro aspetto della crisi della giustizia nel nostro paese è quello denunciato dal procuratore generale Poggi con l'espressione: « Il conflitto e il disordine fra leggi vecchie e nuove ». Come vede, onorevole ministro, posso concludere ricordando questa espressione del magistrato. Sembrava, il mio, un discorso un po' troppo astratto e teorico, perché riportava la crisi della giustizia alla necessità della instaurazione, nel nostro paese, di una nuova forma di Stato. Ma mi pare che, comunque lo si affronti, il tema nel suo centrale significato non possa avere altri sbocchi.

Se avessimo la consapevolezza che il centro-sinistra rappresenta davvero la via per la costruzione di uno Stato nuovo, diverso e moderno, la nostra opposizione non sarebbe, quale è, intransigente ed assoluta.

Ho cercato soltanto di dimostrare che proprio in ordine ai problemi della giustizia si deve e si può saggiare se avete ragione quando affermate di possedere questa capacità di costruire qualcosa di nuovo, o se invece la vostra è pura velleità. Il paese si trova di fronte ad una crisi. L'onorevole Nenni ha detto che la stabilità politica non esiste e che mai come in questo momento incombono minacce sull'avvenire politico del nostro paese. Non mi interessa da quale parte queste minacce possano provenire. Quel che mi interessa è sottolineare che siamo tutti concordi, voi e noi, nel denunciare la pericolosità della situazione politica.

Come esponente dell'opposizione, parlando da questi banchi non posso che ripetere il nostro assoluto convincimento che la responsabilità di questa situazione ricade sulle vostre scelte e sui vostri errori. Come figlio devoto del mio paese non posso che augurarmi che i vostri errori non ricadano sul destino eterno della nostra patria. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

Deferimento a Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che la VI Commissione (Finanze e tesoro) ha deliberato di chiedere che il seguente disegno di legge, assegnatole in sede referente, le sia deferito in sede legislativa:

« Integrazione della tredicesima mensilità dovuta al personale statale in attività di servizio ed in quiescenza per il 1963 » (1415).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 13,55.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI