

XXXVI.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 13 OTTOBRE 1953

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GRONCHI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE D'ONOFRIO

INDICE

	PAG.
Congedi	1821
Disegni di legge:	
(<i>Presentazione</i>)	1823
(<i>Trasmissione dal Senato</i>)	1821
Disegni di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1953-1954. (73); Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1953-1954. (76)	1823
PRESIDENTE	1823
AMADEI	1823
CAPALOZZA	1833
BOZZI	1839
MASTINO DEL RIO	1845
DEGLI OCCHI	1850
Proposte di legge (<i>Annunzio</i>)	1822
Domande di autorizzazione a procedere in giudizio (<i>Annunzio</i>)	1822

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Angelini Armando, Breganze, Falletti, Marzotto, Secreto e Villabruna.

(*I congedi sono concessi*).

Trasmissione dal Senato di disegni di legge.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza i seguenti disegni di legge:

« Convalidazione dei decreti del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1953, n. 191; 9 aprile 1953, n. 334 e 335 e 22 aprile 1953, numero 336, emanati ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1952-53 » (*Approvato da quella V Commissione permanente*) (244);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1952, n. 3600, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, per il prelevamento di lire 17.000.000 dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1952-53 » (*Approvato da quella V Commissione permanente*) (245);

« Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1953 al 30 giugno 1954 » (*Approvato da quel Consesso*) (246).

La seduta comincia alle 10.

CECCHERINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana del 9 ottobre 1953.

(*È approvato*).

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 OTTOBRE 1953

Saranno stampati, distribuiti e trasmessi alle competenti Commissioni permanenti, con riserva di stabilire — per i primi due — se dovranno esservi esaminati in sede referente o legislativa.

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge d'iniziativa parlamentare:

dal deputato Mannrom:

« Ulteriore modifica alla legge 29 aprile 1949, n. 221, sull'adeguamento delle pensioni ordinarie del personale civile e militare dello Stato, al fine di estendere anche al personale della gestione statale del dazio consumo di Roma, Napoli, Palermo e Venezia, trasferito ai comuni ed iscritto alla Cassa previdenza Enti locali, i benefici concessi al personale non iscritto colla legge 22 dicembre 1952, numero 3595 » (250);

dai deputati Diaz Laura, Jacoponi, Gatto, Caporaso Elena, Togni, Amadei, Pacciardi, Villabruna e Bernardi:

« Mutui per il risanamento edilizio di Livorno » (251),

dai deputati Bonomi, Truzzi, Franzo, Vetrone, Bucciarelli Ducci, Bernardinetti, Boidi, Burato, Gatto, Gorini, Elfer, Lombardi Pietro, Mannironi, Pugliese, Salizzoni, Semeraro Gabriele, Sodano, Graziosi, Fina, Monte, Ambrosio, Valsecchi, Marengi, Scalfaro, Chiarini, Riva, Longoni, De Marzi, Micheli, Cotellessa, Romano, Troisi, Dè Cocci, Viale, Conci Elisabetta, Jervolino Angelo Raffaele, Gozzi, Sorgi, Bellotti, Zanoni, Bartole, De Meo, Amatucci, Farinet, Schiratti, Sangalli, Ferreri Pietro, Natali Lorenzo, Bellotta, Berloff, Penazzato, Scarascia, Buffone, Negrari, Cappi, Geremia, Facchin, Corona Giacomo, Petrucci, Cibotto, Turnaturi, Del Vescovo, Bolla, Perdonà, Sanso, Mazza, Maxia, Russo Carlo, Marotta, Zaccagnini, De Capua, Folchi, Bima, Stella, Di Leo, Riccio, Driussi, Sampietro Umberto, Cavallaro Nicola, Galli, Spadola, Villa, Bertone, Sedati, Germani, Fabbri, Fabriani, Giglia, Pannetti, Giraudo, Angelini, Baccelli, Jozzelli, Dazzi e Concetti:

« Estensione della pensione di invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti » (252);

dai deputati Corbi, Lopardi, Geraci, Martino Gaetano, Alicata, Amiconi, Corona Achille, Cinciari Rodano Maria Lisa, Spal-

lone, Musolino, Di Paolantonio, Massola, Schiavetti, Lizzadri, Natoli e Diaz Laura:

« Abbattimento delle baracche esistenti sul territorio dei comuni terremotati e costruzione di alloggi popolari in loro sostituzione. Provvedimenti in dipendenza dei terremoti verificatisi nel 1950 e 1951 » (253);

dal deputato Mazzab:

« Provvedimenti in materia di abitazioni » (254).

Saranno stampate e distribuite. A norma dell'articolo 133 del regolamento, poiché esse importano onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Sono state, poi, presentate le seguenti altre tre proposte di legge:

dai deputati Gianquinto e Tonetti:

« Norme per la sospensione della esecuzione forzata degli sfratti dagli immobili adibiti ad uso di abitazione, nel territorio del comune di Venezia » (247);

dal deputato Gaudioso:

« Modifiche all'ordinamento degli studi per la laurea in giurisprudenza » (248);

dai deputati De Meo, Natali Lorenzo e Semeraro Gabriele:

« Estensione dei diritti casuali ai dipendenti dei servizi spettacolo, informazioni e proprietà intellettuale della Presidenza del Consiglio dei ministri » (249).

Avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, queste proposte saranno stampate, distribuite e trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilire se dovranno esservi esaminate in sede referente o legislativa.

Annunzio di domande di autorizzazione a procedere in giudizio.

PRESIDENTE. Comunico che il ministro di grazia e giustizia ha trasmesso le seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il deputato Di Nardo, per il reato di cui agli articoli 290 del codice penale e 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317 (*indipendio del Governo*) (Doc. II, n. 138);

contro il deputato Zaccagnini, per il reato di cui agli articoli 595, prima parte e capoversi primo e secondo, del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (*difamazione a mezzo della stampa*) (Doc. II, n. 139);

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 OTTOBRE 1953

contro il deputato Angelucci Mario, per il reato di cui all'articolo 343 del codice penale (*oltraggio a un magistrato in udienza*) (Doc. II, n. 140);

contro il deputato Bianco, per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale (*diffamazione*) (Doc. II, n. 141);

contro il deputato Scelba, per il reato di cui agli articoli 110 e 595 del codice penale in relazione all'articolo 57 dello stesso codice e alla legge 8 febbraio 1948, n. 47 (*diffamazione a mezzo della stampa*) (Doc. II, n. 142);

contro il deputato Pollastrini Elettra, per i reati di cui agli articoli 110, 112, 56, 508, 337, 339 del codice penale (*concorso nel tentativo di arbitraria invasione di aziende industriali e concorso nel reato di resistenza alla forza pubblica*) (Doc. II, n. 143);

contro il deputato Di Vittorio, per il reato di cui agli articoli 269 e 290 del codice penale (*attività antinazionale del cittadino all'estero e vilipendio del Governo*) (Doc. II, n. 144);

contro il deputato Ingrao, per il reato di cui agli articoli 595 e 57 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (*diffamazione a mezzo della stampa*) (Doc. II, n. 145).

Saranno stampate, distribuite e trasmesse alla Giunta competente.

Presentazione di un disegno di legge.

AZARA, *Ministro di grazia e giustizia*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AZARA, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi onoro presentare, a nome del Presidente del Consiglio, il disegno di legge:

« Proroga del termine per l'ultimazione delle operazioni di liquidazione dell'Ente di colonizzazione « Romagna d'Etiopia ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilire se dovrà esservi esaminato in sede referente o legislativa.

Seguito della discussione dei bilanci dei Ministeri della giustizia e dell'interno.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei bilanci dei Ministeri della giustizia e dell'interno.

È iscritto a parlare l'onorevole Amadei. Ne ha facoltà.

AMADEI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, se noi non avessimo la ventura di discutere questo bilancio della giustizia con un nuovo ministro è chiaro che la discussione risulterebbe forse ancora più monotona di quello che non comporti l'esame della previsione della spesa. Io penso che i colleghi che mi seguiranno avranno cose molto più interessanti da dire di quelle che non dica io; ma, d'altra parte, se vi sarà uniformità di discussione, ciò accadrà per la uniformità del bilancio, il quale è presso a poco lo stesso degli anni scorsi ed è un bilancio, appunto, che, per essere più o meno uguale a quelli del passato, dovrà andare incontro — presumo — alle stesse critiche già mosse negli anni decorsi e che saranno formulate da altri settori oltre che da questi banchi di opposizione.

Mi sia consentito di dichiararmi lieto di discutere questo bilancio con il nuovo ministro che è persona competentissima (tanto da essere stato il più elevato magistrato della Repubblica italiana, e d'altra parte non possiamo addossare al ministro Azara le deficienze di questo bilancio, che gli è pervenuto in eredità; però vorremmo che il ministro non avesse assunto l'altissimo incarico per avallare il bilancio così come lo ha trovato, ma per dare veramente impulso, vigore e vita all'amministrazione della giustizia.

Certo, non possiamo pensare che non esista una certa mortificazione nello stesso ministro nel presentare questo bilancio che rappresenta una spesa corrispondente ad una percentuale del 2,3 per cento rispetto alla spesa complessiva dello Stato. Leggo quello che dice l'egregio relatore, il quale è stato onesto nella sua esposizione e dirò anche coraggioso: « La spesa globale per l'esercizio in corso è pre vista nell'ammontare di lire 49.238.864.000 e rappresenta una percentuale del 2,3 per cento rispetto alla spesa complessiva dello Stato che è di lire 2.135.000.000.000. Era così anche in passato, risalendo ad esempio fino al lontano 1908, quando la spesa complessiva dello Stato era di lire 1.983.000.000 e quella della giustizia di lire 44 milioni. Le cifre, *grosso modo*, sono oggi moltiplicate per mille; ma la proporzione, la percentuale è su per giù la stessa ».

E aggiunge il relatore: « Eppure la giustizia, con lo stesso sforzo finanziario in misura percentuale, funzionava allora, per risultanze indubbie, in altro modo e con altro rendimento ». Io tuttavia non farò il ragioniere

del bilancio, non mi soffermerò cioè all'aspetto puramente tecnico di questa esposizione di bilancio, perché preferisco esaminarlo nel suo aspetto che potrei chiamare etico morale, cioè come sintesi non ferma ma dinamica di tutta una impostazione politica. Voglio cioè considerare il bilancio politicamente non soltanto quindi come il risultato ma come il programma futuro dell'azione del Governo; esaminare se attraverso l'amministrazione della giustizia si è interpretata la coscienza popolare, si è agito nel senso di andare incontro alle aspirazioni del popolo nel campo fecondo del diritto; vagliare insomma se la legislazione si sia adeguata al costume democratico che noi abbiamo inteso instaurare nel paese.

Se noi guardiamo il bilancio sotto questo aspetto che ho definito etico morale, evidentemente si deve constatare il più assoluto fallimento: non sono state infatti soddisfatte le esigenze della coscienza collettiva, né quelle richieste dal costume democratico. La democrazia nel nostro paese ha compiuto se pure con fatica dei passi avanti, ed è un vero miracolo osservare come questo sforzo abbia raggiunto buoni risultati, perché sarebbe apparso facile giustificare la impossibilità per la democrazia di farsi strada, di allargare la propria sfera di influenza, appunto perché non esiste nel nostro paese una legislazione democratica. I cittadini che vorrebbero essere democratici si domandano perplessi come sia possibile l'esercizio di questa democrazia dal momento che vedono il loro cammino continuamente ostacolato da leggi che con la democrazia nulla hanno a che fare. E allora è umano e logico che subentrino una certa sfiducia, un certo scoraggiamento, laddove dovrebbe esistere la concordia di tutti per avviare il paese verso un domani più felice. Se questo accade nel nostro paese, lo si deve interamente alla politica condotta dai passati governi e dalla classe dirigente italiana.

C'è un problema di fondo: non si è voluto attuare la Costituzione; e con questo deliberato proposito, fermamente perseguito, è evidente che si è tentato di mettere in gioco i valori più consistenti della nostra vita democratica.

Sanno tutti che in cinque anni di vita il primo Parlamento della Repubblica italiana non è riuscito a creare nemmeno una delle leggi fondamentali previste dalla Costituzione, salvo quella sulla Corte costituzionale, che del resto non è ancora applicata. Lo storico di domani annoterà la deficienza e

metterà in rilievo il sabotaggio che si è consumato in danno della Costituzione repubblicana; ma è evidente che di questa responsabilità non farà carico al Parlamento considerato nel suo insieme, bensì in modo specifico alla maggioranza ed al suo Governo. Il 2 giugno del 1946 significò senza dubbio un taglio netto fra il vecchio costume consacrato nella vecchia legislazione e le nuove esigenze di carattere politico, economico, sociale che andavano profilandosi con la Costituente. E noi arrivammo a formulare una Costituzione con la quale intendemmo non soltanto garantire la libertà individuale dei cittadini, ma cercare, entro le condizioni storico-economiche del nostro paese, di garantire ai cittadini oltre alla libertà una certa sicurezza sociale, senza la quale non esiste libertà, e la parola diventa priva di contenuto o addirittura una beffa.

La verità è che si è avuto timore della Costituzione non appena essa, il 1° gennaio 1948, è entrata in vigore; si cercò allora di annullarne ogni risultato positivo attraverso la crociata antioperaia che portò al 18 aprile 1948, ed il ceto conservatore del nostro paese, con il pretesto di non fare salti nel buio e di non procedere a brusche riforme turbatrici della normalità della vita economica, ha posto in essere una più o meno larvata continuazione della vecchia legislazione ispirata ai principi proprio del periodo monarchico-fascista. Si è agito, cioè, come se la Costituzione fosse intesa non come un punto di accordo fra i diversi partiti ed un incontro fra le diverse espressioni politiche per sensibilizzare in senso democratico il paese e per creare una piattaforma comune, ma come un atto di imposizione subito in un determinato momento ma da annullarsi al più presto e da dimenticarsi come sovversivo e rivoluzionario.

Io vi offrirò la dimostrazione della verità di questo mio assunto, onorevoli colleghi, verità che, del resto, sta nella realtà delle cose. E per darvi tale dimostrazione farò particolare riferimento a tutti i cavilli, a tutte le tortuosità, alle mancate promesse cui è ricorso il Governo per sottrarsi al dovere di adeguare la legislazione vigente alla Carta costituzionale e in modo particolare mi riferirò a quella parte della legislazione che riguarda il settore del diritto penale.

Che il codice penale e quello di procedura penale contenessero numerose norme contrastanti con i principi della Costituzione non fummo soltanto noi a rilevarlo. Vi leggerò quello che a proposito della procedura penale

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 OTTOBRE 1953

si disse nel lontano 1946, al congresso nazionale forense di Firenze. Fu presentata in quella occasione una mozione, sottoscritta fra gli altri anche dall'onorevole professor Leone e dal senatore Zoli, che così si esprimeva: « Il congresso nazionale giuridico-forense, considerato che il codice di procedura penale del 1931 si ispirò a ideologie illiberali, istituendo un sistema di compressioni a danno degli avvocati e disprezzando anche il rispetto delle libertà del cittadino non ancora dichiarato colpevole, considerato che tale sistema non risponde più né alla cultura né al costume né alle esigenze sociali e politiche del popolo italiano finalmente risorto a libertà, fa voti che si provveda sollecitamente alla formulazione di un progetto di codice di procedura penale che dovrebbe ispirarsi a questi criteri obiettivi ed a questo spirito informatore ».

Nel 1948, il relatore al bilancio della giustizia, onorevole Mussini, così scriveva: « Sappiamo che il diritto è un prodotto sociale e perciò esprime condizioni etiche, in un determinato momento, di una determinata società e sappiamo pure, di conseguenza, quanto aberrante sia la situazione attuale che sottopone la vita alla disciplina di norme giuridiche che sono il frutto di un regime passato e di una situazione storica ed etica che non è più ».

Gli onorevoli colleghi noteranno pertanto come queste critiche che investivano sia il codice penale sostanziale che quello di rito fossero unanimi da parte degli uomini politici delle diverse correnti, ma dovranno obiettivamente darsi atto per quel che dirò che sono state del tutto dimenticate e le magnifiche formulazioni e i categorici impegni.

Era in quel tempo ministro della giustizia il compianto onorevole Grassi, il quale si dichiarò d'accordo col relatore ma espresse l'avviso che ove si fosse dovuto procedere ad una rielaborazione completa dei codici si sarebbe perso molto tempo, giacché questi codici, una volta riformati da una Commissione, avrebbero dovuto essere sottoposti all'esame degli ordini forensi, della magistratura, delle università le cui osservazioni successivamente valutate dalla Commissione per eventuali emendamenti e ritocchi avrebbero imposto la necessità di richiedere nuovi pareri o suggerimenti e così da capo.

Piuttosto quindi che procedere ad una completa riforma, amerei — disse allora il ministro Grassi — portare avanti quelle modifiche parziali che già un'apposita Commissione ha elaborato e che sono intese alla

abolizione o al rifacimento di quelle disposizioni che più delle altre mantengono l'impronta del codice dittatoriale fascista.

Quali erano queste norme cui fece in quel tempo accenno l'onorevole Grassi? La materia della responsabilità obiettiva, quella del concorso di più persone nel reato, la materia della casualità materiale, la materia della valutazione dell'elemento soggettivo nelle circostanze, così come l'eliminazione di molti articoli nella parte speciale, come la modifica di molti altri. Però, onorevoli colleghi, nonostante questo desiderio di riforma espresso da tutti i settori, nonostante l'impegno del ministro Grassi di portare innanzi lo stralcio, nulla fu fatto, assolutamente nulla.

Nel 1949, quando venne nuovamente in discussione il bilancio del dicastero della giustizia — ministro sempre l'onorevole Grassi — noi vedemmo che il ministro aveva accantonato l'idea dello stralcio, considerato come disturbatore della armonia della legge, poiché lo stralcio avrebbe favorito una riforma a rate, a singhiozzo, oltre a costituire una remora ad una revisione completa dei codici. E disse l'onorevole ministro, aderendo così al pensiero di altri giuristi che nel frattempo erano entrati a far parte della Commissione — quali l'onorevole Bettiol e l'onorevole Leone — che era da preferirsi una riforma completa dei codici, i quali d'altra parte non avrebbero tardato ad essere sottoposti allo esame del Parlamento perché erano in buona parte già preparati, come l'intero codice di procedura penale e la prima parte del codice penale.

L'onorevole Riccio, relatore, ci fece interessantissime anticipazioni sulla materia della riforma, particolarmente nei riguardi della procedura penale. Ci parlò di diminuzione dei casi di obbligatorietà del mandato di cattura, della scarcerazione per decorrenza dei termini, uno per l'istruzione e l'altro per il giudizio; ci parlò di maggiori diritti e facoltà per la difesa, ci disse che sarebbe stato immediatamente comunicato all'interessato l'inizio d'ogni e qualunque azione penale ed altre cose egualmente interessanti, che per brevità ometto di riferire. Accadde tuttavia la solita storia.

Nel 1948 non si porta all'esame del Parlamento lo stralcio dopo averlo promesso e l'anno successivo si abbandona l'idea dello stralcio in favore della revisione totale, ma i disegni di legge restano chiusi nei cassetti del Ministero. Nel 1950 (scusate se vi faccio questa cronistoria, ma mi spetta l'onere di provare il mio assunto) avvenne che il Senato

credette di uscire da siffatto immobilismo; e, di fronte alla necessità di un sollecito adeguamento legislativo reclamato dalle esigenze della Repubblica democratica, compilò un ordine del giorno inteso a questo fine e con il quale si chiedeva anche la eliminazione di alcune incongruenze e discordanze tra una norma e l'altra e di introdurre nuove disposizioni a presidio della libertà e dei diritti del cittadino e delle pubbliche libertà sancite dalla Costituzione.

Quell'ordine del giorno posto in votazione fu approvato dal Senato.

Era ministro l'onorevole Piccioni, il quale, evidentemente, non fu soddisfatto della votazione, tanto che — alla Camera — cercò di uscire dall'imbarazzo in cui riteneva di essere stato posto, dicendo a noi: c'è sì un voto del Senato, ma io mi comporterò in modo che se arriveranno prima i codici il Parlamento esaminerà i codici, se arriverà prima lo stralcio il Parlamento si soffermerà sullo stralcio. Quasi che il ministro della giustizia non avesse dovuto essere lui il promotore dell'una o dell'altra soluzione! E non successe nulla neanche dopo queste dichiarazioni del ministro, perché all'esame del Parlamento non furono presentati né lo stralcio né i disegni di legge riguardanti riforma dei codici.

Nel 1951 presentai, insieme con altri firmatari fra i quali gli onorevoli Targetti e Ghislandi, un ordine del giorno che così recitava: « La Camera, rilevata la necessità indilazionabile di adeguare i codici penali e di procedura penale alle norme della Costituzione e di formulare nel campo penale norme giuridiche che siano adeguate alle nuove ideologie che ispirano la vita democratica del paese, invita il Governo a presentare al Parlamento nel più breve termine possibile i disegni di legge relativi ai progetti definitivi di codice penale e di procedura penale o, comunque, un disegno di legge relativo alle più urgenti riforme delle norme che nel codice di procedura e nel codice penale si trovano in più deciso contrasto con le più elementari esigenze di giustizia ».

Anche quest'ordine del giorno fu votato ed approvato. E non solo: ma, poiché in questo ordine del giorno io dicevo « al più presto », il collega democristiano onorevole Leone non si accontentò della formulazione e presentò a sua volta un ordine del giorno col quale invitava il Governo a presentare entro il 31 dicembre di quell'anno il progetto ormai definitivo del codice di procedura penale. Anche questo ordine del giorno fu votato ed approvato.

Ebbene, onorevoli colleghi, sembra inverosimile, ma neppure questa volta il Governo avvertì il dovere di prestare ossequi alla volontà del Parlamento! E allora avevamo ragione noi nel dire che la mancata volontà di dar corso alle modifiche della legislazione penale agli effetti dell'adeguamento alla Costituzione muoveva da considerazioni e premesse politiche perché al Governo facevano comodo i codici fascisti, come la legge di pubblica sicurezza fascista! Vibrata e solenne si levò la nostra protesta per tale contegno antidemocratico e antiparlamentare del Governo, perché è veramente inaudito che il Parlamento assuma delle deliberazioni, formuli dei voti, impegni il Governo a fare una certa cosa e il Governo non si interessi affatto della volontà democratica del Parlamento! Ma, più che dal nostro lamento, doveva essere considerato ingiusto questo contegno da parte della maggioranza che aveva espresso quel Governo che era il Governo della maggioranza. Ma quei governi non tenevano in nessun conto la loro maggioranza, perché da essa non controllati: erano essi che, una volta nominati, avevano sempre avuto il potere di controllare la loro maggioranza, la quale in definitiva si è sempre sottomessa ai voleri dell'esecutivo.

È intervenuto il 7 giugno, onorevoli colleghi. Io penso che fra le molte cose che avrebbe dovuto insegnare il risultato della votazione del 7 giugno, queste dovrebbero avere un significato pieno per tutti: cioè, che non è possibile il travaso del vecchio contenuto legislativo nelle nuove forme, che il taglio del 2 giugno 1946 è ancora attuale, che vi è una incompatibilità assoluta fra le leggi emanate durante il fascismo e ispirate a concezioni antidemocratiche e le norme della Costituzione; dovrebbero avere il significato che le nuove istituzioni democratiche non intendono morire asfittiche e che non si può continuare a comportarsi secondo i metodi e la pratica fascista in disprezzo di ogni norma democratica.

Auguriamoci veramente che l'attuale Governo avverta questa decisa volontà del popolo italiano.

È tuttavia da sottolineare che politica dei governi di questi ultimi anni trascorsi ha indotto taluni organi a comportarsi anche oggi come nulla di nuovo sia avvenuto col 7 giugno 1953.

È con dolore, onorevoli colleghi, che noi abbiamo notato il quasi compiacimento con il quale si pretende oggi da parte di certi organi armonizzare la Costituzione con le precedenti

leggi fasciste, ma servendosi di queste leggi fasciste per interpretare lo spirito della Costituzione. Così come è successo per l'articolo 103 della Carta costituzionale che si è inteso interpretare sulla scorta del codice penale militare di pace, che è del 1941.

Vi è stato un caso clamoroso che si è dibattuto in questi ultimi giorni, il caso dei due giornalisti Aristarco e Renzi, che io non intendo qui esaminare sotto i diversi profili giuridici attraverso i quali potrebbe questo caso essere bene illuminato per l'attenzione dei colleghi; ma voglio mettere in rilievo questa tendenza che è la più grave, la più antidemocratica, cioè il tentativo, la volontà di fare ricorso alla giurisdizione militare in tempo di pace, ponendo così a torto milioni di cittadini sotto la minaccia assai seria di giudici più sbrigativi e severi.

MARZANO. È necessario rivedere l'articolo 103 della Costituzione.

AMADEI. Difatti, aggiungo, a conforto del collega, il quale evidentemente avverte la necessità che l'articolo 103 della Costituzione sia ben chiarito, che il gruppo socialista ha presentato una proposta di legge con la quale si dà una esatta interpretazione della norma di cui si discute.

Del resto questo metodo di trasferire il processo alla giurisdizione militare è un metodo di cui noi troviamo moltissimi esempi nella vicina Francia, la quale, particolarmente nel Marocco e in Tunisia, da decine di anni, si avvale della proclamazione dello stato di assedio, per ricorrere alle autorità militari e alla magistratura militare.

Questo sistema da colonia è purtroppo diventato in Francia metropolitano, e questo è successo perché la magistratura, contrariamente a quello che non è avvenuto da noi, ha raggiunto la sua auspicata indipendenza con la creazione del Consiglio superiore che ha avuto vita nel 1946.

Una rivista cattolica francese, *L'Esprit*, nel suo ultimo numero così si esprime: « Infine, se la magistratura civile si mostra troppo gelosa della sua indipendenza e minaccia di non sottoscrivere interamente alle esigenze dell'esecutivo, questo si affretta a ricorrere alla magistratura militare, votata per sua natura ad una maggiore docilità ».

Così *L'Esprit*, rivista cattolica francese.

Un caso eccezionalmente grave si è verificato per il giornalista francese, Vigne, il quale, denunciato per un articolo intitolato: *La liberté de dire que nous voulons la paix*, fu assolto dal tribunale di Beauvais il 20 dicembre 1950; fu assolto ancora, su appello del

pubblico ministero dalla corte di Amiens il 24 luglio 1951, ed è stato successivamente denunciato per lo stesso articolo al giudice militare con l'imputazione di *entreprise de démolition de l'armée et de la nation*, imputazione che può comportare la pena di morte.

Tutti quanti, onorevoli colleghi, dobbiamo riflettere al pericolo grave che lo sviluppo di questa tendenza in casa nostra può rappresentare per la libertà e i diritti di ognuno di noi.

Scriveva in un recente articolo il mio compagno onorevole Basso:

« Queste considerazioni io vorrei che fossero presenti alla mente di tutti i democratici che si sono messi in allarme per i diversi « casi », e in modo particolare per quello Aristarco e Renzi. Quando alcuni anni fa la stessa procedura militare per il reato di vilipendio alla polizia fu applicata, con la stessa capziosa interpretazione dei testi, al dottor Anderlini, segretario della federazione socialista di Rieti, fummo in pochi ad avvertire l'enorme pericolo che in essa si conteneva. Quando più tardi, in occasione del rinvio delle famose cartoline, furono arrestati Pasqualini ed altri, appartenenti ancora ai partiti di sinistra, furono soltanto i partiti di sinistra che presero netta posizione contro l'arbitrio. Oggi si tratta di due giornalisti e le organizzazioni professionali si sono mosse, si sono mossi uomini di cultura, e periodici liberali. Mi auguro che essi abbiano chiara coscienza che il problema centrale non è la difesa dei due giornalisti, ma la difesa dei diritti costituzionali di tutti gli italiani; mi auguro che essi riconoscano che se si fossero mossi con lo stesso impegno quando si verificarono i primi casi in danno di socialisti e di comunisti, forse lo scandalo non si sarebbe ripetuto; mi auguro che essi ricordino il fondamentale principio democratico che tutte le libertà e le libertà di tutti sono solidali; mi auguro infine che essi vogliano continuare, al di là di ogni episodio contingente, la buona battaglia che hanno intrapreso, senza spaventarsi se in questa battaglia troveranno sempre al loro fianco socialisti e comunisti.

« Solo se tutti assieme, quanti crediamo nella necessità di salvaguardare la Costituzione, uniremo i nostri sforzi in una azione continua di vigilanza di protesta e di stimolo, potremo impedire che questa irrespirabile aria fascista che ha ripreso a circolare in Italia soffochi e uccida definitivamente la Costituzione democratica ».

Ma per dimostrare agli onorevoli colleghi quale divario esista fra le norme costituzio-

nali e la nostra legislazione penale, mi soffermerò particolarmente ad illustrarvi una norma del codice di procedura penale, la quale è tuttora in vigore, che contrasta con ben tre norme della nostra Costituzione. Intendo riferirmi a quell'istituto giuridico che si chiama « rimessione dei procedimenti » e che è riguardato dall'articolo 55 della procedura penale, il quale stabilisce che in ogni stato e grado del procedimento di merito può essere spostata l'istruttoria o il giudizio dal giudice naturale ad altro giudice quando ricorrono due motivi che la legge indica: il motivo d'ordine pubblico e il motivo di legittimo sospetto.

Questo istituto della rimessione dei procedimenti nacque con il codice di procedura penale del 1913, ed è stato peggiorato dal codice di procedura penale del luglio 1931, per la ragione che, mentre prima la rimessione dei procedimenti si stabiliva con sentenza, secondo il codice di procedura penale attuale la rimessione avviene non più con sentenza ma con una ordinanza e per di più non motivata.

Anche durante l'applicazione del codice del 1913 si fecero delle questioni intorno a questo istituto giuridico e si disse se la rimessione era compatibile con le norme dello statuto albertino. Ma noi sappiamo che, a un certo punto, lo statuto albertino con il beneplacito dello stesso sovrano fu completamente annullato.

Nei lavori della Costituente fu detto che il principio della immutabilità del giudice naturale doveva intendersi in maniera più rigida che nel passato, anche in ossequio e rispetto del tipo rigido della nostra Costituzione che all'articolo 25 stabilisce che nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Qual è questo giudice naturale preconstituito per legge? È quello che è prefissato non solo in riferimento alla materia, ma che è prefissato come naturale rispetto al territorio. È chiaro che da quando è in vigore la Costituzione e di fronte alla norma chiara, inequivoca dell'articolo 25, l'articolo 55 del codice di procedura penale non dovrebbe avere alcun valore, perché non può sussistere motivo di sospetto o motivo d'ordine pubblico che possa conflittare la norma così chiara della Costituzione che vuole assoluto il rispetto della naturalità del giudice.

Ma vi è un'altra norma della Costituzione che questo istituto viola: è la norma che vuole che tutti i provvedimenti giurisdizionali siano motivati. Invece il provvedi-

mento con cui si procede alla rimessione non è affatto motivato. Così quell'imputato che si vede sottratto al suo giudice naturale per essere portato a giudizio in luogo distante magari centinaia di chilometri, non sa nemmeno le ragioni per le quali il trasferimento così dannoso e gravoso sia avvenuto. La disposizione della Costituzione che vuole che tutti i provvedimenti giurisdizionali siano motivati è quella contemplata dall'articolo 111, ma è come non esista tanto che in questi ultimi anni abbiamo avuto centinaia di casi di rimessione dei procedimenti e tutti immotivati: 160 nel 1947, oltre 200 nel 1948; il 26 per cento dei processi di assise che si sono celebrati nel 1949 è stato sottoposto alla norma dell'articolo 55 del codice di procedura penale, e negli ultimi anni la percentuale non è diminuita. Così l'istituto giuridico da valere come correttivo per alcune circostanze, si è trasformato in uno strumento di persecuzione politica, perché alla rimessione del procedimento si è ricorso particolarmente per quei processi nei quali l'esecutivo intendeva pesare con la sua autorità. In tutti i processi politici di una certa gravità in cui sono stato difensore nemmeno uno ne ho trattato davanti al giudice naturale degli imputati: e voi sapete che spostare un processo dal luogo in cui il delitto si è commesso ad altra località, significa quasi sempre snaturare il processo, perché i reati devono essere giudicati nell'ambiente in cui furono consumati rispondendo questo ad un principio che è logico prima di essere morale e psicologico.

Il grave inconveniente della celebrazione del processo che quasi come regola avviene a lunga distanza di tempo dalla commissione del delitto, è peggiorato dalla sottrazione del giudicabile al suo giudice naturale, onde avviene che l'esame dei fatti accaduti in un particolare ambiente sociale, economico, geografico, politico sia condotto in altro luogo troppo lontano dai clamori, dagli afflitti, dai sentimenti che imperarono nel momento del commesso reato, cosicché le tinte diventano più morbide o più cupe e possono invitare i giudicanti a deviare, senza colpa, dal retto sentiero della giustizia.

E veniamo ad una altra norma della Costituzione: quella che vuole che la difesa sia sacra in ogni stadio e grado del procedimento. Quando il processo è rimesso, è chiaro che anche questo precetto costituzionale ne risulti violato. Poiché infatti la maggior parte di coloro che delinquono appartiene alla categoria dei poveri che un insieme di

fatalità spinge al delitto, non è possibile che col procedimento rimesso possano convenientemente difendersi, perché, dopo essersi scelto un difensore nel luogo dove doveva svolgersi o si era iniziato il processo, sono costretti a trovarsene un altro nel luogo della rimessione quando poi non avvenga la rimessione della rimessione; inoltre le spese dei testimoni a difesa fanno carico alla parte inducente, e quando si devono spostare i testimoni in una località distante centinaia di chilometri dal luogo di loro residenza la difesa diventa astrazione metafisica per l'insopportabile cumulo delle spese.

Ecco come ancora una volta si dimostra che questo correttivo giuridico è diventato un'arma di persecuzione politica per tutti — dico tutti — i processi che si sono svolti in questi anni a carico di partigiani che hanno subito la crudezza di questo istituto della rimessione.

Un altro problema gravissimo, cui desidero accennare, onorevole ministro, è quello che riguarda la materia dei rapporti fra la magistratura inquirente — giudice istruttore e pubblico ministero — e la polizia giudiziaria.

Vi sono nel nostro codice di procedura penale norme che potrebbero essere utilmente applicate, ma ormai esistono delle vecchie consuetudini amministrative che fanno da remora alla loro applicazione.

L'articolo 219 del codice di procedura penale elenca tassativamente i compiti della polizia giudiziaria, ma poiché non esiste alcun legame tra la norma e la pratica — e questo legame non esiste perché manca l'organo di esecuzione con funzioni ben definite — purtroppo la polizia giudiziaria fa quello che vuole e agisce come vuole.

Vi è anche la norma dell'articolo 225, in cui è stabilito che soltanto in caso di urgenza e di flagranza la polizia può procedere sommarariamente all'interrogatorio dell'imputato o dei testi. Ma avvengono continuamente — ed ella, onorevole ministro, lo saprà meglio di me — una infinità di abusi, come arresti fuori flagranza, mantenimento dello stato di fermo oltre il termine consentito, perquisizioni senza autorizzazioni; e, anche nel caso in cui si possa procedere senza l'autorizzazione, non vengono immediatamente spediti alla magistratura quei rapporti che invece dovrebbero avere un corso sollecito di spedizione, affinché la magistratura si impadronisca della questione. Il ritardo, consueto specialmente nelle indagini più difficili, mette il giudice istruttore o il pubblico ministero nella condi-

zione di trovarsi di fronte ad un complesso materiale ormai elaborato. Cosicché avviene che il magistrato o dovrebbe cominciare da capo, qualora l'istruttoria che si è formata non corrisponda al suo modo di vedere, oppure accettare quello che ormai è stato compiuto e le successive indagini che egli compirà non trasformeranno la materia, e si va avanti male, naturalmente, con detrimento della giustizia.

Vi sono stati casi clamorosi in questi ultimi tempi che hanno profondamente commosso la pubblica opinione. Quello della giovane domestica Bergamo, che, arrestata per un delitto orrendo che noi tutti ricordiamo, fu interrogata di continuo per una settimana e scandagliata, frugata nei suoi affetti più intimi, caso che, più che umano, dovremmo considerare sintomatico a dimostrazione proprio di come nascono i casi giudiziari. Fortunatamente questo caso giudiziario è abortito, ma la polizia giudiziaria aveva fatto tutto quello che stava nei suoi poteri perché si arrivasse alla nascita di un prodotto vivo e vitale.

Se questo episodio della Bergamo, invece che in un luogo di villeggiatura sul quale si è immediatamente concentrata l'attenzione della stampa, si fosse verificato in un luogo lontano, ad esempio, della nostra Italia meridionale, state pur certi che gli interrogatori nei confronti della Bergamo sarebbero continuati e che ad un certo punto questa ragazza sarebbe — come suol dirsi in gergo — crollata, avrebbe confessato, sarebbe stata conseguentemente rinviata a giudizio e con tutta probabilità condannata.

Se il caso della Bergamo è un caso sintomatico, come vi dicevo, a dimostrazione di come può nascere un caso del genere, ci sono altri esempi di casi che hanno trovato, purtroppo, una dolorosa conclusione. Ricordate quel che capitò all'Egidi, il quale confessò l'orrendo crimine davanti al maresciallo dei carabinieri e fu portato davanti al giudizio della corte d'assise di Roma. E meno male che la corte d'assise di Roma credette all'appassionata difesa dei patroni dell'Egidi, si rese conto che l'istruttoria era impura, ed assolse, sia pure con formula dubitativa.

V'è stato il caso Corbisiero, un disgraziato condannato all'ergastolo, che è stato liberato dopo venti anni di detenzione, mentre da sedici anni la vera confessione dei colpevoli era a conoscenza dell'autorità giudiziaria.

V'è stato il caso recente, avvenuto nella mia Toscana, di due giovani, Briganti e Tacconi, confessi — dico confessi — davanti al

maresciallo dei carabinieri, di avere strangolato due povere donne. Portati a giudizio davanti alla corte d'assise di Arezzo, furono condannati l'uno a 24 e l'altro a 22 anni di reclusione. Dopo sette anni è venuto fuori il vero colpevole, che non ha potuto ulteriormente resistere al rimorso di coscienza e che ha confessato il crimine. Questi due giovani sono stati liberati, ma hanno sofferto sette anni di carcere. E sono confessi, perché gli atti dimostrano che sono confessi!

Vorrei sapere dall'onorevole ministro se si è iniziato procedimento penale contro coloro che estorsero la confessione all'Egidi, al Briganti, al Tacconi, perché non è possibile che l'autorità giudiziaria non si preoccupi di questi casi. E quanto farebbe bene all'opinione pubblica e quanto aumentato o ricostituito prestigio per la giustizia e per gli stessi organi di polizia conferirebbe la conoscenza che coloro che così atrocemente si sono comportati nel corso delle indagini risponderanno davanti alla magistratura delle loro malefatte e della loro condotta delittuosa!

Ma a me preme mettere in evidenza come al fondo delle indagini avventate, degli arresti precipitosi, dei metodi di arbitrio e di violenza troppo spesso usati da parte degli organi della polizia giudiziaria nei riguardi degli inquisiti vi sia una supervalutazione del loro operato, un disprezzo nei confronti della personalità e dignità del cittadino, che nasce in molti elementi della polizia e perché non avvertono simpatia dalla pubblica opinione e perché c'è in essi la sicurezza dell'impunità che deriva dal famigerato articolo 16 di procedura penale, ai sensi del quale non è possibile un'azione giudiziaria contro agenti di polizia giudiziaria per reati commessi in servizio ove non vi sia l'autorizzazione del ministro della giustizia. E questa autorizzazione mai è concessa! Questo famigerato articolo 16 fu soppresso dal Senato, ma trovò resistenza così forte da parte della Camera che la proposta di soppressione dovette essere accantonata.

Ma è tutta colpa della polizia? Anche questo dobbiamo domandarci onestamente e serenamente.

È vero che essa si sente protetta dal Governo perché asservita al Governo particolarmente nel compito di perseguire i sovversivi; perché non ha, fra l'altro, una educazione democratica; perché non si insegna alla polizia a conoscere, a studiare, ad amare la Costituzione della repubblica; perché la polizia si sente più che mai garantita nel procedere dalla

legge di pubblica sicurezza fascista. Ma io penso che non sia proprio tutta colpa della polizia.

Il cittadino si stupisce non tanto per i modi, o non del tutto per i modi con i quali agisce la polizia giudiziaria attraverso gli interrogatori estenuanti, le percosse, attraverso una infinità di pressioni morali che la cronaca ha messo in luce con chiarezza di evidenza; ma il cittadino si stupisce di più quando si accorge che la magistratura resta assente nel corso delle prime indagini istruttorie, e che quasi sempre costituiscono la base di tutta l'architettura del procedimento penale.

Il cittadino si domanda perché gli interrogatori son fatti dalla polizia e non da magistrati, perché il verbale della confessione, invece che sottoscritto dal giudice istruttore o dal pubblico ministero, porti invece la firma del commissario di pubblica sicurezza o del maresciallo dei carabinieri; il cittadino si stupisce perché tali interrogatori, invece che in un'aula giudiziaria o nel gabinetto di un magistrato, si siano svolti negli uffici di polizia o nella caserma dei carabinieri dove sappiamo quello che succede, ma dove la conoscenza di quello che succede non riesce a superare la barriera delle mura.

La polizia giudiziaria dovrebbe svolgere per legge esclusivamente le prime indagini di carattere sommario e immediatamente trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria. Ma molti magistrati, purtroppo, si acquietano, se ne stanno remissivi, si avvalgono della facoltà concessa dalla legge di prolungare una detenzione preventiva e la raccolta di sommarie informazioni per un periodo che può anche continuare settimane e mesi e delegano alla polizia il compimento di quelle indagini che essi dovrebbero compiere. Il magistrato, in genere, è un uomo di studio ed ha carattere tranquillo e mite, e in conseguenza preferisce che taluni passi li faccia la polizia giudiziaria, che è più energica, che ha il polso più fermo; preferisce che con certi soggetti sia meglio abbiano a che fare i polziotti, che hanno una « sensibilità » tutta propria per trattare con i delinquenti, perché il magistrato sa che con certi tipi la maniera forte, la maniera energica è quella che ci vuole per scrollarli da una posizione di diniego dietro la quale si sono trincerati; perché sa che non potendo mai, per ovvie ragioni, adoperare quei modi e quelle forme, resterebbe soccombente nella schermaglia col delinquente rotto a tutte le astuzie e dotato di sfacciata improntitudine.

È naturale poi che quando il processo così istruito passa alla magistratura, questa sia

portata a dare la massima fede ai risultati raggiunti dalla polizia anche perché i magistrati avvertono una certa riconoscenza verso chi ha sopportato il lavoro più duro e pesante: ed ecco come avviene che la polizia, per salvare il proprio prestigio, costruisca l'errore giudiziario e come la magistratura qualche volta lo convalidi per non rinnegare i meriti della polizia.

MARZANO. Non è così.

AMADEI. E gli organi di polizia giudiziaria di fronte ai crimini più efferati vengono posti in una situazione angosciosa e proprio per il distacco che esiste con la magistratura inquirente. Sono messi, cioè, in una situazione di estremo disagio: assillati dall'opinione pubblica che reclama che il colpevole si trovi, frastornati dal clamore dei giornali sovente ingiusti nel riferire notizie, minacciati di trasferimento da parte dei superiori, agiscono a tentoni ma alla svelta ed il colpevole in un modo o nell'altro deve saltare fuori e guai allora per chi resta impigliato sia pure per un lembo della veste negli ingranaggi spietati della macchina poliziesca!

E allora le confessioni si sgranano come rosari, zampillano tutto d'un tratto e fioccano le condanne. Chi ha esperienza di processi penali sa quanto sia arduo per un difensore arrischiarsi a sollevare in udienza il dubbio sulla genuinità della confessione resa alla polizia od ai carabinieri e del resto si possono contare sulle dita le sentenze assolutorie quando esista in atti la così detta confessione dell'imputato.

Tanto sono frequenti questi fatti lacrimevoli che si sviluppa anche nel nostro paese la tesi se non converrebbe, allo scopo di non far subire, ai fermati, agli indiziati, un trattamento disumano, adottare quei mezzi di ricerca che la medicina moderna e la tecnica più recente hanno suggerito e che sono sperimentati in diversi paesi dove hanno ricevuto il crisma della legalità.

Per esempio, l'ipnosi. Da noi si dice che tale mezzo sia stato adoperato nel caso di Rina Fort, ma alla ipnosi considerata insicura si preferisce la narcoanalisi mediante la narcosi provocata da iniezioni per via endovenosa di un sale dell'acido biobarbiturico. L'effetto è una suggestionabilità aumentata, una elevata disposizione d'animo unita ad una diminuzione del pudore e lo scopo è quello di indagare l'uomo penetrando in sfere sempre più profonde della sua coscienza.

Si fanno tuttavia molte obiezioni sulla positiva efficacia del mezzo, perché il cosid-

detto siero della verità non si dimostra un rimedio sicuro. È vero che le pubblicazioni americane parlano di enormi successi. Il *Muehlberger* scrive che il professor Matthews, dell'università del Minnesota, ha raggiunto nel 1950 mediante la narcoanalisi il successo in tutti i casi esaminati. Nel 1947, secondo una statistica americana, il 32 per cento di tutte le inquisizioni criminalistiche sono state effettuate mediante l'interrogatorio narcoanalitico. Ma si è osservato tuttavia, sempre in base alle esperienze americane, che la narcoanalisi non fa confessare tutti i colpevoli e che nello stato da essa provocato sono state fatte confessioni e deposizioni non corrispondenti alla verità. Si fanno naturalmente anche in America, seppure la pratica sia in atto, delle critiche, poiché con la narcoanalisi tutti i sentimenti più intimi dell'individuo vengono ad essere frugati e portati alla luce del giorno dato che la narcosi sopprime la libertà dei pensieri, e non è onesto che si venga a conoscere quello che di più sacro vi è nel profondo dell'animo come la fede o la convinzione politica.

Noi pensiamo tuttavia che qualunque sia lo stato e il grado del dibattito di questa tesi nel nostro paese, per nessuna ragione al mondo deve essere consentito di frugare nella sottocoscienza degli uomini in ossequio ad una ricerca del vero che annulla ed umilia la personalità umana. È certo che non intendiamo opporci agli sviluppi della tecnica quando servono alla cultura umana, ma secondo il nostro pieno convincimento la tecnica deve sottostare alla libertà ed alla personalità dell'uomo. Noi vogliamo che siano i magistrati a dirigere le prime indagini istruttorie, vogliamo — e lo diciamo da tanto tempo — che la polizia giudiziaria sia posta alle dipendenze della magistratura, così come del resto vuole la Costituzione; perché oggi v'è una dipendenza di nome, ma di fatto non esiste, in quanto la polizia giudiziaria dipende amministrativamente e disciplinarmente dal Ministero dell'interno; mentre una polizia giudiziaria che dipendesse direttamente dalla magistratura agirebbe certamente meglio, con maggior senso di equilibrio e di umanità, guidata da magistrati intelligenti e capaci e che dovrebbero essere specializzati per le funzioni requirenti e istruttorie; e perché una specializzazione si impone — malgrado questa non appaia gradita al ministro — nelle discipline della polizia scientifica come per tutti i giudici della materia penale per poter indagare i difficoltosi problemi di ordine psicologico e psicopatologico che la abnorme per-

sonalità del delinquente offre all'esame dei magistrati. Ma è soprattutto necessario che la magistratura senta che di tutte le funzioni giudiziarie la più solenne è la ricerca della verità e, rivendicando a sé il privilegio di compiere direttamente le indagini istruttorie, offra a tutti la sicurezza che i colpevoli vengono palesati con argomenti di ragione e non con torture.

Un'ultima questione intendo trattare, onorevole ministro, senza tuttavia approfondirla, perché mi rendo conto della sua gravità, ed è questa: se abbia diritto o meno ad un indennizzo da parte dello Stato l'innocente che abbia subito una carcerazione preventiva e se debba essere accolto il principio della responsabilità di ordine pecuniario del giudice, responsabilità che dovrebbe essere avallata e garantita dallo Stato.

Nel congresso internazionale di diritto penale svoltosi recentemente a Roma, questo tema è stato largamente dibattuto. Ne hanno parlato il professor Braas, relatore ufficiale del congresso, ed il professor Bouzat, rettore dell'università di Reims. L'orientamento del congresso è stato per l'ammissibilità dell'indennizzo anche nel caso che sia da escludere il dolo da parte del magistrato inquirente. Del resto, questo non ci deve sorprendere, perché il principio dell'indennizzo è stato accolto da molte legislazioni europee. Ad esempio, la legislazione greca lo contempla: ce lo ha riferito il ministro della giustizia Babakos; quantunque il professor Yotis, avvocato alla corte suprema greca, abbia aggiunto che le norme della procedura penale che contemplano questo indennizzo egli non le abbia mai viste applicate nei lunghi anni del suo esercizio professionale. Il professor Van Asch-Van Wiyck, procuratore generale presso l'alta corte dei paesi bassi, ci ha detto che la norma esiste nella legislazione olandese ed è applicata. Non mi nascondo la complessità del problema né le enormi difficoltà che sorgerebbero qualora il principio fosse accolto, tanto da poter ostacolare addirittura il buon funzionamento della giustizia, ma ho voluto accennare a questo tema a titolo di illustrazione per quanto ora dirò al signor ministro e agli onorevoli colleghi.

Nel nostro diritto positivo esistono delle norme previste negli articoli 571 e seguenti del codice di procedura penale secondo le quali si concede la facoltà di chiedere una riparazione pecuniaria a titolo di soccorso, in caso di revisione che accerti l'innocenza. Sono stabilite le modalità per la presentazione della istanza, ecc., ma le norme non servono allo

scopo, perché insufficienti e nello stesso tempo umilianti.

Per vagliare le dette disposizioni mi sia consentito ricordare alla Camera un episodio di eccezionale gravità che accadde nell'agosto 1943 a Sebenico. Il 5 agosto di quell'anno un nostro presidio militare alpino che si trovava nell'isola di Brazza, di fronte alle coste dalmate, fu sopraffatto dalle forze partigiane, le quali mai, benché la occupazione durasse da tempo, si erano fatte vive. I partigiani slavi, approfittando della festività del patrono del paese, improvvisamente insorsero e, dopo un breve combattimento in cui vi furono morti e feriti, riuscirono a debellare la resistenza degli alpini il cui armamento lasciava molto a desiderare. I partigiani slavi, dopo aver catturato i nostri soldati (quasi tutti reduci dal fronte occidentale o dal fronte greco o da quello africano, e molti ex feriti), li costrinsero ad abbandonare l'isola il 6 agosto. Gli alpini (erano una settantina) raggiunsero con il loro capitano ed un sottotenente un presidio vicino dove il comandante del corpo, alle cui dipendenze si trovavano i militari di Brazza, poiché intravide il sorgere di notevoli grane, agì come Pilato e avviò il reparto a Sebenico il giorno 7 di agosto. Nello stesso giorno, per ordine del comandante il corpo d'armata, fu riunito un tribunale straordinario militare di guerra: si fece il processo a questi 75-80 uomini, processo che durò meno di due ore, non si intesero le ragioni addotte a difesa e la conclusione fu che furono emanate 26 condanne a morte e 22 condanne a pene varianti dai 15 ai 20 anni di reclusione.

Non so se gli onorevoli colleghi sono a conoscenza di come agiscono i tribunali straordinari militari di guerra: non vi è possibilità di ricorso, non vi è possibilità di domanda di grazia, il comandante del corpo non ha la facoltà di esaminare la sentenza per vedere se può a sua volta agire agli effetti di mitigare la gravità della pena inflitta.

La sentenza di quel tribunale fu eseguita immediatamente: 26 giovani, fra i quali il capitano ed il sottotenente, furono fucilati. Il capitano fu fucilato alla schiena. Non voglio qui, onorevoli colleghi, stringervi il cuore raccontandovi quello che avvenne: molti giovani chiesero di prendere il posto degli esecutandi, perché questi ultimi erano sposati ed avevano famiglia, e si verificarono scene spaventosamente tragiche ed eroiche come quando il sottotenente volle egli stesso comandare il plotone di esecuzione.

Ebbene, onorevoli colleghi, il vecchio padre del capitano fucilato, il generale a

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 OTTOBRE 1953

riposo Banzi, non ha conosciuto fatica in questi ultimi anni per ottenere che un nuovo esame si facesse intorno a quel terrificante episodio.

Del resto, che la sentenza di quel tribunale straordinario fosse stata infame non sono io che lo affermo oggi qui nella solennità dell'aula parlamentare, ma lo dichiarava il generale Marras in un rapporto indirizzato al ministro della difesa, in data 27 aprile 1927, in cui si legge: « I fatti provocano una reazione immediata di disgusto e fanno insorgere contro un atto di così palese e disumano arbitrio ». E ancora: « Occorre raggiungere e colpire gli autori di un atto di vera barbarie »: « ...il tribunale militare che con la condanna pronunciata l'8 agosto a Sebenico si è macchiato di vera infamia ». Così il generale Marras.

Il tribunale supremo dispose la revisione del processo, che si è celebrata nell'aprile scorso dinanzi al tribunale militare di Bari. Ho avuto l'onore di difendere in quella sede e i morti e i vivi. I morti sono stati dichiarati — perché questa formula è voluta dalla legge — non colpevoli, e i vivi sono stati assolti per non aver commesso il fatto.

Onorevole ministro, davanti ad un episodio di questo genere io le domando: è mai possibile che i familiari delle vittime e coloro che hanno sofferto una reclusione ingiusta e immeritata possano contentarsi delle norme di procedura penale che ho indicato per chiedere soltanto un'elemosina, perché tale è quella che lo Stato dà, perché tale è la disposizione della legge, perché il fascismo così voleva, quasi che essere riconosciuti innocenti costituisse un delitto di lesa maestà, in quanto l'accusa doveva sempre prevalere sulla difesa e le ragioni dell'accusa non potevano essere contrastate dalla difesa?

Pensate, onorevoli colleghi, allo stato d'animo, all'angoscia dei familiari delle vittime, i quali si sono macerati nel dolore più acuto, più esacerbante, non solo per la caratteristica di quella morte ma per il motivo di essa. Hanno dovuto per tanti anni camminare con gli occhi bassi, hanno subito l'umiliazione e il tormento di saper considerato dagli altri il proprio marito, figlio, fratello come traditore perché l'imputazione fu quella di sbandamento di fronte al nemico e resa in campo aperto. È possibile che non intervenga una disposizione per cui questa gente invece che l'elemosina non raccolga la soddisfazione di un diritto che è sacro per la immensità del dolore sofferto e della ingiustizia patita?

È possibile che lo Stato non si senta in dovere di riparare alla tragedia di un errore giudiziario di questa portata? Vorrei che ella, onorevole ministro, con l'autorità che le è propria, ne parlasse al suo collega della difesa e volesse essere tanto cortese da darmi una risposta in proposito.

Noi non sappiamo quale sia il suo pensiero, onorevole ministro, e se intenda portare avanti lo stralcio o una riforma completa dei codici. Poiché da anni tutto il materiale che attiene alla elaborazione dei codici è approntato, potrebbe questo materiale essere esaminato dal Parlamento. Se, come si dice, la proposta di legge Leone, con cui si riformano diverse disposizioni del codice di procedura penale, non fa che presso a poco ripetere le modifiche apportate nel progetto preliminare del codice di procedura penale, tanto varrebbe che esaminassimo quel progetto, perché non vorrei che avvenisse che, ove portassimo il nostro esame sullo stralcio, dimenticassimo i progetti preliminari sui quali si accumulerebbe la muffa.

Noi voteremo contro questo bilancio, perché è un bilancio che non appaga le esigenze di una decorosa amministrazione della giustizia né quelle della coscienza democratica degli italiani. Certo è che dinanzi alle miserie che si affacciano ogni giorno alla ribalta della cronaca più dolorosa, dinanzi ad uno squassamento di menti e di coscienze che spinge, per le difficoltà dell'oggi e per il tormento del domani, giovani madri al suicidio, insieme ai figli studenti al suicidio o all'omicidio per una bocciatura, giovinette di quattordici anni all'assassinio dell'amante di sedici, altissimo e solenne è il compito del ministro della giustizia.

Ove ella intenda, onorevole ministro, al quale auguro lunga permanenza nel dicastero, colmare le molteplici manchevolezze del passato e rendere democratica la legge superando i contrasti e le avversità, troverà appoggio da parte nostra. È nelle sue mani un'arma formidabile per quello scopo e per concorrere a debellare la putredine sociale; ha nelle sue mani la fiaccola della giustizia: voglia tenerla ben alta e brillante, perché la luce di questa fiaccola dia sicurezza agli uomini lungo l'aspro cammino della vita. (*Vivissimi applausi a sinistra — Congratulazioni*).

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

CAPALOZZA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la competenza funzionale dei tribunali militari, i rapporti tra polizia e magistratura, il risarcimento per chi ha subito,

innocente, detenzione preventiva o esecutiva, sono argomenti che in questi ultimi tempi hanno destato e destano vasto interesse nell'opinione pubblica, hanno profondamente commosso e commuovono la coscienza collettiva. Alcuni di tali argomenti, i rapporti tra polizia e magistratura e il risarcimento dei danni agli ingiustamente arrestati e detenuti, hanno formato anche oggetto di indagine approfondita e di alto livello al recente congresso internazionale di diritto penale che si è tenuto qui a Roma. D'altro canto, tutti e tre gli argomenti sono, per noi italiani, legati alla attuazione pratica di specifici precetti della Carta costituzionale: gli articoli 102 e 103, ultimo comma, in relazione all'articolo 25, primo comma, l'articolo 109, in relazione agli articoli 13 e 27 secondo comma, gli articoli 24, ultimo comma, e 28 dello Statuto fondamentale della Repubblica, che anche da tali norme viene, appunto, caratterizzata come democratica.

Già altre volte, dopo il 18 aprile 1948, e precisamente dopo le manifestazioni simboliche contro la guerra in occasione dell'invio delle cartoline rosa, cittadini non in servizio alle armi sono stati chiamati a giudizio dinanzi a tribunali militari. Si trattava allora, come è noto, di comunisti o socialisti, di partigiani della pace, di attivisti della politica militante, di lavoratori delle officine e dei campi o di organizzatori sindacali di sinistra: e però le proteste, dobbiamo dirlo, si sono levate soltanto, o quasi, ad opera dei democratici più conseguenti e più sensibili, i quali, tra l'indifferenza e qualche volta l'ostilità dei magni organi della stampa ufficiale, lanciarono un grido di allarme, ammonendo che la libertà è indivisibile e ricordando che anche i fascisti nell'altro dopoguerra iniziarono con l'attentare alle libertà di organizzazione e di propaganda dei partiti popolari di avanguardia, per giungere a smantellare le libertà di tutti.

Sono venute poi la denuncia e la condanna di Guido Aristarco e di Renzo Renzi e quel grido di allarme, quel monito, quel ricordo sono stati finalmente ascoltati e compresi: e si è avuto, in questa occasione, forse la più imponente, la più impressionante mobilitazione unitaria degli antifascisti, dei patrioti, degli onesti che si sia mai realizzata in questo nostro tormentato dopoguerra: gli antifascisti, i patrioti, gli onesti hanno compreso, finalmente, che i fantasmi di un passato travolto dalla insurrezione e dalla repubblica — gerarchi traditori e generali codardi o falliti — rivendicano ossequio e reverenza, pretendono salvaguar-

dare quelle malefatte che tante sciagure, che tanti lutti hanno procurato all'Italia.

È necessario, quindi, onorevoli colleghi, che intervenga il Parlamento, che il Parlamento si assuma apertamente le proprie responsabilità in ordine a tre distinte proposte di legge (la n. 170 del deputato Luzzatto ed altri, la n. 186 del deputato Capalozza ed altri, la n. 187 del deputato Ariosto) sulle quali è stata recentemente richiamata l'attenzione dei Presidenti delle Assemblee legislative, da parte di una delegazione di intellettuali, guidata da Ferruccio Parri.

È necessaria l'approvazione, si badi, non sul piano strettamente giuridico, perché noi siamo convinti e restiamo fermamente convinti che la Costituzione abbia efficacia abrogante rispetto alle disposizioni — comprese quelle del codice penale militare — che sono in contrasto con essa; è necessaria soltanto sul piano pratico e contingente, ad evitare che, non intervenendo una norma specifica di attuazione costituzionale, possano ripetersi mostruosità quale la sentenza milanese di venerdì scorso.

È grave motivo di preoccupazione il dover constatare che il principio solennemente sancito dalla nostra Costituzione all'articolo 102, per cui la funzione giurisdizionale deve essere esercitata da magistrati ordinari, venga oggi considerata valida soltanto per le donne, per i vecchi e per i riformati. Ben diverso, onorevoli colleghi, ben diverso, onorevole guardasigilli, è stato l'intendimento dei costituenti, allorché disposero nell'articolo 103 della Costituzione che in tempo di pace i tribunali militari hanno giurisdizione soltanto per reati militari commessi dagli appartenenti alle forze armate.

Lo so. Coloro che hanno interesse a deformare il significato di questa disposizione si sono fatti forti dell'articolo 8 del codice penale militare fascista. Ma noi non dobbiamo prescindere da quelli che sono i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, che hanno tanta importanza nella interpretazione della legge in generale e tanta maggiore importanza hanno — come osservava quel grande giurista che fu Vittorio Emanuele Orlando — nella materia costituzionale.

La dizione originaria di questo comma, nel progetto, era: « I tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra ». E l'onorevole Mortati, di parte democristiana, propose di sostituirlo così « Nella materia penale possono istituirsi con legge giudici speciali solo per infrazioni commesse da mi-

litari e nel caso di guerra dichiarata ». Con tali formule, il funzionamento dei giudici militari nel tempo di pace era escluso, ed era resa l'istituzione solo potestativa.

Si verificarono, peraltro, dei contrasti. L'onorevole Grassi propose di rimandare la decisione circa l'opportunità o meno del mantenimento dei tribunali militari alla legge che avrebbe disciplinato la magistratura nel campo della giustizia penale, pur convenendo sulle ragioni che consigliavano di non abolirli e dichiarandosi favorevole alla limitazione della competenza solo ai reati militari veri e propri e alla esclusione della connessione ai civili.

Nel dissenso fra coloro che volevano abolirli completamente in tempo di pace e fra coloro che erano propensi a rinviare ogni decisione, prevalse l'opinione che i tribunali militari in tempo di pace dovessero giudicare esclusivamente i reati militari e gli appartenenti alle forze armate. E così restò stabilito.

Per brevità ometto un *excursus* più completo sui lavori preparatori della nostra Costituzione. Però desidero rammentare agli onorevoli colleghi che già il 27 ottobre del 1950, allorché si profilavano le prime minacce di un ritorno all'applicazione del codice militare e della giurisdizione militare in tempo di pace a coloro che non fossero in attualità di servizio presso le forze armate, rappresentanti di tutti i settori della Camera, tra cui il monarchico onorevole Cuttitta, la comunista onorevole Gina Borellini, medaglia d'oro della Resistenza, il democristiano ex ufficiale onorevole Spiazzi, presentarono una mozione che suona esattamente così: « La Camera invita il Governo a presentare d'urgenza al Parlamento proposte legislative atte ad eliminare dal tuttora vigente codice penale militare quelle disposizioni che risultano in contrasto con l'articolo 103 della Costituzione che limita la competenza dei tribunali militari in tempo di pace soltanto ai reati militari commessi da appartenenti alle forze armate; a disporre che, in applicazione della suddetta norma della Costituzione, siano immediatamente trasferiti alla giurisdizione dei tribunali ordinari i giudizi a carico di persone non appartenenti alle forze armate pendenti presso i tribunali militari ».

Ora, onorevoli colleghi, onorevole ministro guardasigilli, io penso che si può discutere finché si vuole sul coordinamento fra Costituzione e leggi preesistenti, ma non può negarsi che la Costituzione è legge prevalente, è legge sovrana rispetto alle altre leggi e che,

anche quando non sia intervenuta l'eliminazione delle norme contrastanti con essa, alla Costituzione bisogna fare ricorso per la discriminazione fra legge operante e legge non operante.

Sono i principi generali del diritto che ci guidano a questa affermazione. E invece, come ha giustamente osservato in occasione del « caso » Renzi-Aristarco un giornalista non di nostra parte, Enrico Emanuelli, si assiste oggi in questa nostra Italia democratica, repubblicana e antifascista, ad uno strano fenomeno: se una legge fascista si trova in contrasto con una legge democratica, quella fascista ottiene sempre il sopravvento.

Si può, altresì, onorevoli colleghi, onorevole ministro guardasigilli, discutere quanto si vuole sulla norma dell'articolo 103, ultimo comma, della Carta costituzionale, che attribuisce alla competenza dei tribunali militari in tempo di pace i reati commessi da appartenenti alle forze armate sul concetto di appartenenza alle forze armate dato dall'articolo 8 del codice penale militare di pace, ma non bisogna dimenticare — ce lo hanno insegnato i nostri maggiori giuristi — che lo spirito della norma, anzi lo spirito di tutta la Costituzione, è esattamente all'opposto della concezione dello Stato-caserna. Lo spirito della norma dell'articolo 103, anzi, lo spirito della Costituzione nel suo complesso impone che si rispetti il diritto di chi non è in servizio alle armi, di chi non è militare in servizio, di chi esplica la sua attività non come militare, ma come civile, di chi non ha divisa, di chi non ha inferiori né superiori, impone che si rispetti il suo diritto ad essere giudicato dai tribunali ordinari.

Lo spirito della norma, per insegnamento antico e recente dei nostri maestri, ha valore determinante e decisivo tra i mezzi di interpretazione del diritto. Valga per tutti il classico magistero di Nicola Coviello, secondo cui « l'interpretazione consiste nel ricercare e nel determinare il senso della legge, cioè il pensiero, lo spirito, la volontà della legge; e poiché la legge è una manifestazione di volontà e poiché la volontà non può trovarsi in una cosa inanimata quale è la legge, ed è una estrinsecazione della personalità umana, il contenuto della legge è dato da quegli effetti soggettivamente voluti che la norma è capace di produrre — si noti bene — in relazione con le altre norme vigenti e nel contatto con la vita pratica ».

Non sono parole mie, queste; sono parole di Nicola Coviello, le quali si applicano in

modo, direi, pregnante all'interpretazione dell'articolo 103.

Questa è la chiave. Occorre, dunque, ricorrere alla storia della norma legislativa e occorre tener conto del posto che la norma occupa in tutto il sistema.

Ora, il senso della norma dell'articolo 103, ultimo comma, della Costituzione emerge a luce solare dalla Costituzione nel suo insieme, che vuole segnare e segna una frattura con il mondo e con gli istituti fascisti, emerge a luce solare dal contatto con la vita pratica, che ha impresso i suoi valori squisitamente e tipicamente civili e umani alla legge fondamentale di una repubblica fondata sul lavoro e non fondata sulle armi; che ha ispirato la eliminazione della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; che ha inteso restaurare i diritti inalienabili della libertà e della indipendenza dell'uomo, del cittadino, del lavoratore; che ha dato alla patria un volto non bellicoso, non aggressivo, ma un volto — dirò con il messaggio dell'allora Presidente della Repubblica Enrico De Nicola — pacifico « per eroiche virtù civili e per incitamento al progresso sociale »; che ha dato ai cittadini non la consegna del « credere, obbedire e combattere » di un caporale impazito, ma la consegna della difesa e dell'ascesa delle larghe masse popolari.

Già nelle parole di commento conclusivo ai lavori della Costituente, pronunciate dal Presidente dell'Assemblea, allorché venne ultimata l'approvazione della Costituzione in uno degli ultimi giorni del dicembre 1947, in quelle parole è il sigillo dell'alta significazione pacifica, popolare e antifascista della Costituzione, che — egli disse — respinge il « tragico e rovinoso ventennio di umiliazioni e di colpe » e stabilisce la « continuità sacra con coloro che, cadendo nella lotta contro il fascismo e contro i tedeschi, pagarono per tutto il popolo italiano il generoso prezzo di sangue per la nostra libertà e per la nostra indipendenza ».

Orbene, noi dobbiamo chiederci, gli italiani si sono chiesti in questi giorni e si chiedono ancora oggi, mentre sta celebrandosi a Bologna contro un « borghese », dinanzi a un tribunale militare, un processo non molto dissimile da quello celebratosi contro Renzi ed Aristarco, come possano coesistere con la Costituzione certe norme della legislazione militare, se è vero, come è vero, che la legislazione militare, secondo quanto ha commentato il Manassero già nel 1942, in un suo ampio esame analitico delle norme dei codici militari, si inquadra, « nella grandiosa, generale riforma di tutte le leggi, consona alla

trasformazione dello Stato da liberale a fascista ». Dobbiamo chiederci come è possibile tale sopravvivenza, se è vero, come è vero, che nel documento di trasmissione del progetto dei codici da parte del governo fascista al Presidente del Senato il 10 febbraio 1938 si afferma che « essi sono ispirati alle mutate condizioni sociali e politiche e alla nuova organizzazione delle forze militari dello Stato e aderiscono ai postulati fondamentali della dottrina fascista, per la quale si afferma nella coscienza nazionale il concetto di cittadino-soldato »; se è vero, come è vero, che la relazione al re, presentata il 20 febbraio 1941 per il codice penale militare di pace, proprio da Mussolini, parla di « odierni esempi grandiosi ai quali la patria italiana virilmente partecipa come fattore essenziale di vittoria, con tutta la forza che le deriva dai suoi ideali eterni di giustizia » — e badate, onorevoli colleghi, che era in atto l'infame, iniqua aggressione al popolo greco — e parla, quella relazione, di « più larga sfera di azione dei giudici militari », e parla di « nazione, la quale proclama alto il principio che la qualità di cittadino è inscindibile da quella di militare ».

Oh, così comprendiamo perfettamente come soltanto i fascisti più o meno dichiarati abbiano approvato il processo di Renzi e Aristarco, come abbiano gioito alla sentenza di condanna!

Secondo giuristi insigni, secondo uomini di pensiero di ogni parte politica, l'articolo di Renzi — valutazione critica di episodi di una guerra sbagliata — non poteva fornire pretesto di incriminazione; meglio, poteva fornirlo soltanto a chi facesse credito ai miti anacronistici dell'eroico e fatale destino della stirpe, a chi facesse credito alla borsa retorica della guerra apoditticamente e intangibilmente sacra, anche quando sia espressione di un imperialismo stolto, straccione e criminale.

È la stessa mentalità, questa, che ha concimato in Francia i processi infami di Dreyfus e di Zola. E al generale Solinas, pubblico ministero militare nel processo contro Renzi e Aristarco, reo confesso di troppe poche letture, io mi permetto di consigliare la meditazione di alcune icastiche, accusatrici pagine di un Anatole France più che mai ferocemente beffardo.

Onorevoli colleghi, ho parlato di giuristi insigni. Ho qui il parere meditato e scrupoloso dell'ordinario di diritto penale dell'università di Pavia, il professore Pietro Nuvolone, il quale esamina la questione da un punto di vista strettamente giuridico, pur restando

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 OTTOBRE 1953

legato al fatto, come deve essere sostanziato di realtà pratica, di vita, il pensiero di un giurista.

Egli dice: « Certo che l'autore, riferendosi agli abusi di comandanti e alla rilassatezza della disciplina di taluni reparti, né ha vilipeso né poteva voler vilipendere le forze armate dello Stato o una parte di esse: ha soltanto assolto ad un compito di informazione e di critica vantaggioso per le stesse forze armate. Il bene della nazione e dell'esercito non si fa tacendo tutto ciò che è spiacevole e incensando sempre tutto ciò che è ricoperto da una divisa; ma molte volte mettendo in luce le piaghe del passato, perché non si riaprano ».

Potrei riandare — e non lo faccio per brevità, per restare nei limiti di tempo che mi sono stati assegnati — ad altre testimonianze della criminosa condotta di guerra in Grecia. Ma consentite che io consacri agli atti parlamentari, come sono state già consacrate alle carte processuali dinanzi al tribunale militare di Milano, le parole dovute alla medaglia d'oro al valor militare, Neno Vicentini, grande invalido di guerra: « A parte l'assurdo che questi rivendicatori possano invocare una legge fascista per soffocare o intimidire la libera voce della stampa, e impedire la censura ai loro atti trascorsi, trovo che l'occasione di rifarsi vivi è stata da loro scelta molto male. Ogni vero combattente ricorda che la guerra di Grecia è stata condotta rovinosamente, con gravissimo sacrificio delle truppe, contro un avversario che noi non sentivamo nemico, perché ad esso ci legava una tradizione risorgimentale e una lunga amicizia. L'aggressione fu voluta dai capi e scontata dai soldati: ogni riabilitazione dei capi, con la scusa che « non bisogna sputare sui nostri morti » è ignobile. È proprio falsando la verità che « si sputa sui morti », e la tragedia del loro sacrificio non deve essere invocata dai responsabili a salvaguardia delle loro colpe e della loro inettitudine. Noi vogliamo ben distinguere costoro da quei nostri compagni che hanno combattuto in silenzio e sono morti in silenzio. E contro i responsabili si leverà sempre la protesta di chi ha vissuto e sofferto da soldato quel tragico periodo ».

Non è un comunista, non è un socialista che parla così. È una medaglia d'oro al valor militare, è un grande invalido, che avendo combattuto in Grecia, avendo conosciuto quella tragedia, conferma con la sua testimonianza la revocazione di Renzo Renzi.

Onorevoli colleghi, a leggere il resoconto giudiziario del processo Renzi-Aristarco si resta trasecolati, stupefatti, attoniti.

Il professore Giacomo Delitala aveva pregiudizialmente svolto un'argomentazione esemplare, che era stata, del resto, accennata da un altro maestro del diritto, il professore Pietro Calamandrei, il quale, in una lettera inviata all'assemblea di protesta tenutasi in Roma il 16 settembre, aveva argutamente e acutamente osservato: « Le forze armate delle quali, secondo il codice penale comune e il codice penale militare, è punito il vilipendio, sono le forze armate di oggi, cioè quelle costituite a difesa del paese nel momento in cui il reato è commesso. Ma le forze armate che invasero la Grecia facevano parte di un esercito d'altri tempi, posto al servizio della monarchia e del fascismo, cioè di un esercito appartenente a un regime che è stato rovesciato, e giuridicamente diverso da quell'esercito della Repubblica italiana, che è stato successivamente ricostituito su nuove basi. E anche se si volesse sostenere che le forze armate, che è reato vilipendere, sono non solo quelle di oggi, ma anche quelle del passato, allora c'è da domandarsi fino a quali epoche debba risalire nel passato questa specie di inviolabilità da cui sarebbero coperte le gesta militari, vittoriose o sfortunate, della nostra storia. È lecito parlar di Caporetto? È lecito parlar di Custoza o di Lissa? E se si deve riconoscere una certa continuità spirituale di tradizione tra le forze armate d'oggi e quelle d'altri tempi, è lecito, senza andare a finire in prigione, raccontare che qualche volta nelle guerre puniche anche le quadrate legioni romane furono sconfitte? »

PRESIDENTE. Onorevole Capalozza, mi corre l'obbligo di richiamarla all'argomento.

CAPALOZZA. Signor Presidente, quantunque non sia del tutto d'accordo sul merito della questione, in quanto io mi sto occupando dei rapporti fra la Costituzione repubblicana e la legislazione penale militare e di una clamorosa violazione concreta della Costituzione, accolgo il suo invito e concludo su questo punto.

Indubbiamente, onorevoli colleghi, ci siamo trovati di fronte a una sentenza di condanna, la quale ha dimostrato la perplessità e — perché no? — una certa comprensione dei giudici militari, i quali hanno messo insieme il più composito camponario di diminuenti che mi sia mai occorso di incontrare e hanno concesso tutti i benefici di legge, pur riconoscendo la validità di norme che non possono essere più considerate in vigore, in quanto

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 OTTOBRE 1953

contrastanti con la volontà del legislatore costituente. Sicché colgo occasione da questo nostro dibattito per fare istanza sin da ora (salvo, se necessario, per ragioni di procedura parlamentare, ripetere la mia richiesta in modo autonomo) affinché le proposte di cui ho parlato in principio — la proposta Luzzatto, la mia e la proposta Ariosto — vengano esaminate come urgenti dalla Camera, secondo le disposizioni del nostro regolamento, e, coi poteri discrezionali del signor Presidente, vengano demandate alla Commissione o alle Commissioni competenti, in sede deliberante.

Onorevoli colleghi, ho promesso a me stesso e alla Camera che avrei trattato altri argomenti, ma poiché sono stati già svolti dal collega che mi ha preceduto, sarò quasi telegrafico.

Al problema dei rapporti tra polizia e magistratura fu dedicata una larga e approfondita discussione nel 1952, in occasione del caso Egidi, sulla mozione Calamandrei, ed io posso richiamarmi integralmente alle considerazioni che furono svolte allora da me e da altri, anche e soprattutto perché l'attualità di quelle considerazioni è stata proprio, negli ultimi mesi, rinverdata da gravi episodi: il caso Corbisiero, il caso Briganti e Tacconi, il caso Bergamo. Potrei limitarmi a ripetere con l'editoriale di questi giorni di un giornale democratico di sinistra che le manette sono di uso troppo facile in Italia, salvo poi molte volte a non usarle quando la loro applicazione potrebbe costituire un sano rimedio per tante ingiustizie.

Un liberale illuminato, Augusto Monti, partendo dal caso Bergamo ha toccato il fondo della questione, e ha parlato, lui liberale, di giustizia di classe: « Fermi prolungati, interrogatori stringenti non di presunti rei, ma di testimoni, mandati fondati sul nulla. Cose note. Io mi chiedo: se il fatto dell'8 agosto fosse successo non ad Entrèves, alla pensione Bocca, ma a Courmayeur o al Breuil, a una « Gran Barta » o a un Excelsior, e la vittima non fosse stata una sartina, ma una contessa, e convilleggianti della vittima fossero stati non operai, artigiani, ex agenti di pubblica sicurezza, cameriere, ma industriali, dive, giornalisti di grido e simili, le cose sarebbero andate come sono andate? La procedura sarebbe stata la stessa? Chi si sente di rispondermi sì? ».

Onorevoli colleghi, anche il sesto congresso internazionale di diritto penale ha posto sotto accusa i metodi della polizia; e il fatto che l'accusa sia stata elevata pure nei confronti dei metodi di alcune polizie stra-

niere non diminuisce le colpe della nostra polizia. E quel congresso, prima della sua chiusura, ha votato un solenne ordine del giorno sulla protezione della libertà individuale durante l'istruttoria. Se non mi inganno, lo stesso ministro guardasigilli, nel momento di prendere possesso del suo alto incarico, ha affermato che la personalità umana non deve essere stritolata dalla macchina della giustizia. Tanto meno essa deve essere stritolata dalla macchina della polizia!

Bisogna porre subito in attuazione il precepto dell'articolo 109 della Costituzione, dando a tale attuazione la portata più ampia, per far sì che la dipendenza della polizia giudiziaria dalla magistratura non sia solo diretta, ma esclusiva. Solo in tal modo si sarà fatto un passo serio, un passo convincente verso la eliminazione di una situazione che non può essere tollerata un giorno di più.

Non possono, quindi, a mio avviso, essere ritenute esaurienti le modificazioni previste nel progetto per il riordinamento organico del codice di procedura penale (che dorme da anni, ormai), il quale, ponendo la polizia giudiziaria a disposizione della magistratura, ne mantiene la dipendenza gerarchica dall'esecutivo.

Anche qui, in tema di difesa dei cittadini dagli abusi della pubblica sicurezza, abbiamo fatto qualche cosa, abbiamo preso qualche iniziativa sin dalla precedente legislatura, ma invano. Ed ora, primo firmatario l'onorevole Targetti, abbiamo presentato le proposte di legge n. 173, 174 e 175. La prima concerne l'assegnazione di sottufficiali e militari dell'Arma dei carabinieri alle procure della Repubblica e agli uffici di istruzione per lo svolgimento di indagini della polizia giudiziaria; la seconda riguarda una aggiunta al regolamento degli istituti di prevenzione e di pena, per l'immediato acciamento di violenze o maltrattamenti che da parte della polizia abbiano subito gli arrestati; la terza concerne modificazioni degli articoli 238, 238-bis e 244 del codice di procedura penale.

Passo al risarcimento dei danni per le vittime di errori giudiziari, che sono sia quelli della polizia giudiziaria, sia quelli dell'autorità giudiziaria. *De jure condito* esiste già l'articolo 571 del codice di procedura penale, ma esistono anche gli articoli 24 e 28 della Carta costituzionale. L'articolo 571 del codice di procedura penale prevede una semplice riparazione, in definitiva un'elemosina, sottoposta, per di più, a condizioni e limitazioni; l'articolo 24 e l'articolo 28 della Costituzione, prevedono, rispettivamente, un

indennizzo e un risarcimento. Non è la sede e il momento per disquisire sulla differenza giuridica fra la riparazione, l'indennizzo, ed il risarcimento. A me preme ricordare che anche di questo parlamentari di nostra parte si sono interessati: fin dal 29 ottobre 1949 il senatore Scoccimarro ed altri senatori socialisti e comunisti hanno presentato una proposta di legge di iniziativa parlamentare (recante il numero 686 del Senato) per il risarcimento degli errori giudiziari: una di quelle proposte che sono state insabbiate per l'ostruzionismo, per il sabotaggio della maggioranza di allora. Voglio sperare che, quando questa proposta sarà ripresentata, venga rapidamente presa in esame ed approvata onde attuare una pressante esigenza di giustizia.

I problemi di cui mi sono occupato debbono essere risolti perchè la Costituzione ne fa obbligo al legislatore; e debbono essere risolti al più presto perchè si deve riguadagnare il tempo che è stato perduto nei cinque anni trascorsi. Tuttavia, prima che tali norme di attuazione della Costituzione vengano emanate, passerà ancora del tempo. Ebbene, ecco l'occasione per ovviare, sia pure parzialmente e provvisoriamente alle abnormi situazioni determinate dal mancato adeguamento della legislazione ordinaria alle norme costituzionali: un provvedimento di generosa amnistia. Ciò vale, si intende, rispetto agli articoli 102, 103 e 109 della Costituzione. Tuttavia, pure per quanto riguarda l'articolo 24 della Costituzione, l'amnistia può avere un rilievo, per quanto indiretto: perchè minore sarà l'aggravio finanziario dello Stato, allorché lo Stato sarà chiamato a risarcire i danni a cittadini ingiustamente arrestati o detenuti, se il provvedimento di clemenza li avrà prima dimessi dal carcere.

Invece, il disegno in ordine alla amnistia — per i reati politici e comuni — è, nella forma in cui è stato presentato dal ministro guardasigilli, tra i più restrittivi, tra i più avari tra quanti, nella storia legislativa del nostro Stato unitario, siano stati ispirati ad avvenimenti di rilievo o destinati a finalità di notevole impegno: ed è ora la stessa relazione governativa che indica, quale finalità della legge di delega, la distensione degli animi e la creazione di un clima di serenità pacificatrice, una finalità, quindi, di importanza capitale per il progresso, il benessere della nazione.

È con un invito pressante ad un provvedimento di amnistia assai largo e comprensivo, è con questo auspicio che io concludo, onorevoli colleghi, anticipando le richieste che noi andremo a fare allorché — al più presto

possibile — dovremo occuparci in questa sede del disegno ministeriale e degli emendamenti che noi ci faremo premura di proporre. (*Applausi a sinistra*).

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

BOZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei richiamare l'attenzione della Camera e del Governo su un problema che ritengo di primaria importanza per la validità della democrazia e del nostro Stato. Il fondamento d'uno Stato civile sta nella certezza del diritto, nella certezza dell'ordinamento politico. È questa una verità morale, sociale, politica, che l'esperienza quotidiana dimostra e di cui insigni pensatori, partendo da punti di vista diversi, dal Savigny al Carnelutti, del Lopez De Oñate al Calamandrei, hanno dato scientifica conferma. Senza certezza, intesa come obiettività, non v'è mondo del diritto, non v'è giustizia, non v'è possibilità di edificare uno Stato in cui i cittadini possano essere posti, come devono essere, al riparo dall'arbitrio dei pubblici poteri e dalle sopraffazioni del più forte.

Ora, la crisi del diritto in Italia è grave. Forse essa è il riflesso di una crisi più generale della nostra società, è il riflesso dell'attuale situazione di transizione fra un mondo che si avvia a scomparire e un altro che si è già nettamente affacciato all'orizzonte; e forse è anche vero ciò che dicono filosofi e sociologi, che ogni epoca è in crisi perchè la storia stessa altro non è che crisi perenne. Ma noi uomini politici non possiamo essere paghi di codeste astratte e generali considerazioni; noi abbiamo un compito difficile e concreto, che è quello di dare ordinamento civile, nel segno della libertà, del benessere, della giustizia, al popolo; e quindi ci dobbiamo preoccupare delle proporzioni di questo fenomeno dell'incertezza del diritto e studiare con buona volontà i modi per eliminarlo o quanto meno per correggerlo.

Il 1° gennaio 1948 l'Italia, uscita nelle tragiche condizioni, che nessuno dovrebbe mai dimenticare, dalla dittatura e dalla guerra, si dette una nuova Costituzione, alla quale molti lavorarono con nobiltà d'intenti e con ricchezza di competenza, convinti che quel documento dovesse costituire la prima pagina d'una novella epoca della nostra storia. Noi oggi invece ci troviamo di fronte a una situazione ben diversa e dobbiamo fare amare considerazioni. Infatti della Costituzione si può dire questo: che al tempo stesso essa è e non è; è, perchè non è stata abrogata o modificata in alcuna delle sue parti; non è,

perché ad essa è stata data esecuzione in scarsissima misura. Dirò di più: la Costituzione non è conosciuta; è oggetto di critiche eccessive, qualche volta di disprezzo (soprattutto — consentitemi di dirlo — da parte di di coloro che non la conoscono). L'onorevole Turchi nel suo intervento di venerdì ha accennato ad alcuni fatti che dimostrano l'ignoranza della Costituzione. Anch'io potrei portare altre testimonianze, veramente molto sconcertanti. Quale presidente di commissioni d'esame per l'ammissione nelle carriere statali di gruppo A, ho dovuto constatare che giovani laureati in giurisprudenza ignoravano, ad esempio, quando la Costituzione repubblicana era entrata in vigore, ed avevano le più strane e peregrine idee sul modo di elezione del Capo dello Stato e sulle sue funzioni, sul Parlamento e sulla nuova struttura costituzionale. Il vicepresidente onorevole Leone si domandava l'altro giorno se la colpa di ciò fosse da attribuire agli insegnanti o agli alunni. Forse è degli uni e degli altri; comunque, il problema non ci riguarda in questo momento in cui basta rilevare il fatto della diffusa ignoranza della nostra Carta fondamentale.

V'è poi una forma che vorrei dire di resistenza, che si esercita in modo più passivo che attivo, contro la lettera e, quel che più conta, contro lo spirito della Costituzione: la resistenza di taluni settori dell'apparato burocratico, determinata forse non tanto da sentimento politico cosciente o subcosciente, quanto da quell'amore alla *routine*, da quella mentalità del *quieta non movere*, che è nostro vizio endemico e una delle cause del cattivo funzionamento dei pubblici uffici.

Io non voglio fare qui la difesa della Costituzione, per quanto sarebbe assai facile dimostrare che quel documento, nel suo insieme, è altamente apprezzabile e offre gli elementi sicuri per costruire e rendere stabile una moderna democrazia.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE D'ONOFRIO

BOZZI. Io voglio denunciare questa situazione d'incertezza che è fonte di disagio, d'ingiustizia, di sfiducia del cittadino verso i pubblici poteri e, in definitiva, di discredito dello Stato; questa situazione per cui oggi noi non sappiamo se la Costituzione sia stata rinchiusa in ghiacciaia, se appartenga di già, in sostanza, alla storia del diritto ovvero se sia ancora un documento vivo ed operante

che impegna il cittadino, il giudice, il pubblico amministratore, il legislatore.

Un acuto giurista che ella, onorevole guardasigilli, conosce molto bene, e che fu altissimo magistrato e ministro della giustizia, ha definito la nostra Costituzione, la « Costituzione fluida ». Voi comprendete come dalla « Costituzione fluida » alla « democrazia fluida » il passo sia assai breve.

La Costituente volle che la Costituzione fosse rigida; il che significa che essa è gerarchicamente sovraordinata a tutto il sistema delle leggi del nostro paese: sta al vertice delle leggi come la cuspide d'una piramide. Non è immutabile, come qualcuno crede; può essere modificata, sia pure attraverso una procedura particolare.

Costituzione rigida significa inoltre che al cittadino è garantito il diritto di ricorrere ad un giudice speciale, che è la Corte costituzionale, per impugnare le leggi che eventualmente la violino. Delle norme che essa contiene (queste premesse, che possono apparire scolastiche, sono indispensabili per le cose che dovrò dire fra breve) alcune sono precettive cioè hanno efficacia cogente immediata, senza bisogno di ulteriori interventi legislativi per la loro attuazione, altre — e sono la maggior parte — sono soltanto programmatiche e, cioè, si rivolgono al legislatore e gli fanno obbligo di emanare i provvedimenti necessari per l'esecuzione dei comandi costituzionali. Si noti bene che l'attività del legislatore diretta ad attuare la Costituzione non è libera nel tempo e nel contenuto, ma costituisce un dovere giuridico e politico preciso, vincolato nel termine e nella sostanza dell'adempimento.

Noi dobbiamo constatare dolorosamente l'inerzia dell'esecutivo e del legislativo negli anni che vanno dal 1948 al 1953, e dobbiamo anche lamentare una certa tattica dilatoria per la quale alcuni progetti di attuazione della Costituzione sono stati insabbiati, nonostante che si trovassero già in una fase avanzata del loro *iter*. Si può, in conclusione, dire che la nostra Costituzione non può funzionare come Costituzione rigida perché non sono state emanate le norme di esecuzione e non può funzionare come Costituzione flessibile in quanto congegnata appunto come Costituzione rigida. Di qui la fluidità, l'incertezza, il disagio generale, le sostanziali ingiustizie.

Mai forse nella storia d'Italia si è verificata una situazione simile; bisogna riandare col pensiero (ma l'ambiente storico era in gran parte diverso) agli anni che vanno dal 1848,

dopo la concessione dello statuto albertino, al 1851.

Ora, bisogna assolutamente uscire dal limbo dell'incertezza, da questo stato amletico in cui il nostro ordinamento giuridico si dibatte; bisogna superare le riserve mentali, le diffidenze, ogni forma di resistenza. Se riteniamo che l'esperienza abbia già rivelato nella Costituzione qualche ramo secco, ebbene, abbiamo il coraggio di affrontare risolutamente il problema e di recidere quel ramo. I grandi popoli, come la Francia, hanno mutato più volte nel corso della loro storia la Costituzione!

Io dovrei fare un lungo e troppo noioso discorso se volessi soltanto elencare, pur senza commento, quelle che si potrebbero chiamare le « inadempienze costituzionali »; le quali, come ho già accennato, stanno più nel non fare che nel fare. Consentitemi un rapido esame. La Corte costituzionale, che è connotato essenziale d'una Costituzione rigida, non è stata fino ad oggi creata: speriamo che ciò avvenga al più presto possibile; le regioni, che dovrebbero conferire una diversa fisionomia strutturale allo Stato, sono sulla carta, ma non nella realtà: è stata emanata la legge sulla costituzione e sul funzionamento degli organi della regione, ma manca ancora la legge elettorale per i Consigli e manca ancora, ciò che politicamente ha il maggior rilievo, la decisa volontà di dar vita a questi nuovi enti, a queste nuove forme di autonomia, essendo troppo palesi i pericoli a cui possono condurre: quindi, il problema delle regioni è innanzi tutto un problema politico, di sincerità politica; il Consiglio superiore della magistratura, onorevole guardasigilli, organo costituzionale posto a garanzia dell'ordine giudiziario, naviga anch'esso nel gran mare del forse; il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che potrebbe essere la stanza di compensazione dei conflitti sociali, è caduto anch'esso sul terreno di quella tale tattica dilatoria di cui facevo dianzi cenno; la disciplina dei sindacati e del diritto di sciopero segna il passo; il disegno di legge relativo alle attribuzioni degli organi del Governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, presentato nella precedente legislatura e decaduto, non mi risulta sia stato fino ad oggi ancora riproposto; le disposizioni concernenti il numero e le attribuzioni dei ministri sono ancora allo studio; le norme sull'indipendenza del Consiglio di Stato e sulla Corte dei conti e dei loro componenti di fronte al Governo non sono ancora emanate; le giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale continuano a funzionare in quel

modo non egregio che avvocati e giuristi conoscono, sebbene la Costituzione preveda la loro soppressione e la loro sostituzione con altri organi di giustizia amministrativa locale; il sistema dei controlli, su cui si è intrattenuto l'onorevole Turchi, di merito e di legittimità, sugli enti locali è ancora esercitato dagli organi governativi, sebbene anche qui la Costituzione preveda una radicale riforma; e l'elencazione potrebbe continuare.

Notate, onorevoli colleghi, che la nostra Costituzione non cadde nel vuoto giuridico; trovò un ordinamento di leggi creato in gran parte sotto il regime fascistico. Talune di queste leggi sono state abrogate dalla Costituzione per la loro incompatibilità con norme precettive; ma altre, e sono la maggior parte, sono rimaste in piedi, per quanto contrastino apertamente con lo spirito della Costituzione. Sono numerose disposizioni contenute nella legge di pubblica sicurezza, nel codice penale, disposizioni che riguardano la libertà del cittadino, alle quali ha accennato or ora anche l'onorevole Amadei, la garanzia della difesa nelle procedure penali, l'attività della polizia giudiziaria, che dovrebbe essere, per l'articolo 109 della Costituzione, alle dirette ed esclusive dipendenze organiche e funzionali dell'autorità giudiziaria, mentre ancora non lo è.

Qualche esempio più concreto può giovare. Onorevole guardasigilli, è ancora vigente l'articolo 57 del codice penale che configura (cosa che non temerei di definire mostruosa!) la responsabilità obiettiva del direttore per i reati commessi a mezzo della stampa periodica: norma che è in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione, per cui la responsabilità penale è personale. Ma il peggio si è che in quel progetto preliminare di nuovo codice penale, al quale è stato fatto poc'anzi cenno da altri oratori, e nel disegno di legge sulla stampa voi avete tolto questa forma di responsabilità obiettiva, ma avete introdotto un'altra forma di responsabilità obiettiva: per colpa. Una colpa che è esclusa soltanto dalla forza maggiore o dal caso fortuito, cioè una colpa che ricorre sempre. E avete creato questa costruzione anomala: la responsabilità del direttore di stampa periodica a titolo colposo anche per reati dei quali l'autore può rispondere soltanto a titolo di dolo, come l'ingiuria e la diffamazione.

Un altro esempio: esiste nella legge del 1923, sullo stato giuridico degli impiegati pubblici, un articolo (il primo, se non ricordo male) che attribuisce ai ministri la facoltà di negare l'ammissione ai concorsi con decreto

non motivato e insindacabile. Fu una innovazione del fascismo, perché la legge Giolitti del 1908 non conteneva una disposizione del genere. Io dubito assai della costituzionalità di tale facoltà, che mi sembra in contrasto con l'articolo 51 della Costituzione. Ma in ogni caso, anche di fronte alle pronunce della giurisprudenza amministrativa in ordine all'interpretazione dell'articolo 1 della legge del 1923, io riterrei indispensabile un pronto intervento legislativo che, quanto meno, disciplinasse e circoscrivesse l'esercizio del potere dei ministri in modo da evitare quegli abusi che ognuno può facilmente intendere.

Queste considerazioni, onorevoli colleghi, non sono astratte, non sono malinconiche riflessioni di un uomo di toga o di studi che fa anche l'uomo politico; esse sono l'espressione di una esigenza insopprimibile, e noi liberali, combattendo questa battaglia per la certezza del diritto e per l'attuazione della Costituzione, sappiamo di combattere per la difesa della democrazia, per il prestigio dello Stato, per la giustizia per tutti!

Guardate quanto valore concreto abbiano queste mie considerazioni. In questi giorni un fatto ha commosso in vario senso l'opinione pubblica: la cattura e il deferimento al tribunale militare dei giornalisti Aristarco e Renzi, sotto l'accusa di vilipendio delle forze armate. Io non avrò il cattivo gusto di entrare nel merito della sentenza di condanna. Vi dirò anzi che sono personalmente convinto che la competenza a giudicare spettasse proprio al tribunale militare; ciò a norma del diritto vigente. Ma il problema si pone in altri termini: questo diritto ancora vigente, che si fonda — notate — su un codice del 1941, è conforme alla Costituzione? È conforme a quell'articolo 103, che l'onorevole Capalozza or ora ha analizzato con tanta dovizia d'informazioni, per cui, come sapete, i «tribunali militari in tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle forze armate»?

Basta leggere i lavori preparatori della Costituzione per convincersi che l'articolo 103 impegnava, sul piano politico e giuridico, il legislatore a conformare il codice penale militare al precetto della Costituzione nel senso di sottoporre alla giurisdizione militare soltanto i militari «in attività di servizio» e non anche quelli in congedo come Aristarco e Renzi, che avessero commesso reati «tipicamente» militari.

Quest'obbligo non è stato adempito. Conseguenze? Conseguenze gravi, onorevole guardasigilli: i due imputati sono stati sot-

tratti al loro giudice naturale che avrebbe dovuto essere — se la Costituzione fosse stata attuata tempestivamente — quello ordinario; ha reso obbligatorio un mandato di cattura che per il codice comune è soltanto facoltativo; ha esposto gli imputati a una sanzione più grave perché il reato di vilipendio delle forze armate è punito dal codice comune con una pena da uno a sei anni, e da quello militare con una pena da due a sette anni.

È per queste ragioni che il gruppo liberale ha aderito alla proposta di legge dell'onorevole Luzzatto che, appunto, mira ad adeguare la legge ordinaria al precetto dell'articolo 103 della Costituzione.

Nel campo delle inadempienze costituzionali mi consenta, onorevole ministro dell'Interno, verso il quale noi guardiamo con fiducia, di segnalare quella che riguarda le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Le costituzioni sono dettate a tutela delle minoranze, le maggioranze spesso sono tentate ad andare contro le costituzioni! Ora, fra i diritti di libertà, il più antico forse, e certamente fra i più fondamentali, è quello di libertà religiosa.

Io mi auguro che l'onorevole ministro dell'Interno vorrà seguire in questo delicato settore una politica conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione, che ha profondamente innovato le leggi del 1929 e del 1930, le leggi postconcordatarie. Si stabiliscano le intese, previste dall'articolo 8 della Costituzione, con le rappresentanze delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e sulla base di tali intese si regolino i rapporti con lo Stato; si rispetti il diritto di riunione nei termini stabiliti dalla Costituzione e in ossequio all'interpretazione datane dalla Corte di cassazione; si riconosca la libertà di professare la propria fede religiosa, di farne propaganda e di esercitarne il culto: unico limite al riguardo è il rispetto del buon costume, e ognuno sa che il concetto di «buon costume» è affatto diverso da quello di «ordine pubblico», al quale troppo spesso le autorità governative locali ricorrono per impedire manifestazioni di rito delle religioni acattoliche.

Onorevole guardasigilli, vorrei richiamare la sua attenzione — sempre su questo tema — sull'articolo 326 del progetto preliminare di codice penale. Non so se questo progetto abbia ancora valore; ma, comunque, è un documento che dobbiamo tener presente. L'articolo 326 costituisce una pericolosa deviazione dalla Costituzione, dico una deviazione non volendo pensare che sia sintomo d'una certa intolleranza religiosa; esso configura l'ipotesi

di «fedi religiose in contrasto con l'ordine pubblico». Io domando a me stesso e all'onorevole guardasigilli: Che cosa significa «fedi religiose in contrasto con l'ordine pubblico»? Qui si considera la fede in sé, non la manifestazione, non la esteriorizzazione, non le forme di culto. Io ho l'impressione che si voglia stabilire un sindacato, quasi di natura teologica, da parte dei nostri giudici penali, su un atto intimo dello spirito, della coscienza, quale è la fede religiosa.

Io pregherei vivamente di rivedere queste posizioni, che stimo senz'altro ingiustificate. Ognuno dev'essere convinto che un indirizzo legislativo o esecutivo non conforme alla tutela delle minoranze religiose, nello spirito della Costituzione, non sarebbe degno d'un popolo civile, e, quel che è peggio, nuocerebbe a quella pace religiosa che noi tutti vogliamo. Il Governo certamente non ignora che una crociata per il rispetto della Costituzione nei confronti delle confessioni acattoliche è condotta da nobili spiriti di sicuro, autentico, profondo sentimento cattolico.

Un'altra causa generatrice d'incertezza del nostro ordinamento giuridico è costituita dallo stato della nostra legislazione. Vi sono troppe leggi: a volte mal coordinate se non contraddittorie, a volte formulate con una tecnica non precisa, a volte affatto superate dai tempi.

Chi ha pratica di amministrazione attiva e di tribunali sa quanto sia difficile accertare le leggi regolatrici d'una determinata fattispecie. Non si esagera dicendo che, qualche volta, si compie un atto di fede. Il disordine legislativo determina, a sua volta, lentezza nell'azione amministrativa, e quella diffidenza del cittadino verso la pubblica amministrazione che è un male da eliminare.

Una indagine condotta dalla Corte dei conti ha accertato che le disposizioni di legge che, direttamente o indirettamente, riguardano la materia delle pensioni, dal 1895 al 1927, erano ben 604. Io non ho svolto ricerche per sapere quante se ne siano aggiunte dal 1927 ad oggi! Mi basta constatare quale sia il numero delle pratiche di pensioni esistenti ancora: sono ben 371 mila quelle da prendere in esame e sono 238 mila quelle che hanno avuto una liquidazione soltanto provvisoria e che attendono ancora quella definitiva!

Quali i rimedi di fronte a questa situazione caotica della nostra legislazione?

Credo che le vie da seguire potrebbero essere tre, e vi accenno molto rapidamente: legiferare di meno; legiferare secondo una tecnica migliore; procedere al coordinamento

e alla riunione in testi unici delle leggi riguardanti la stessa materia.

È agevole constatare come talvolta in uno stesso documento legislativo si ritrovino promiscuamente inserite sia disposizioni tipiche di legge, sia disposizioni regolamentari, sia, quello che è ancora più deprecabile, disposizioni che avrebbero potuto costituire oggetto d'istruzioni ministeriali.

Bisogna tener nettamente distinta la competenza normativa del legislativo da quella dell'esecutivo. È questa una esigenza di tutti i tempi, ma resa maggiormente evidente e pressante in questa nostra fase storica in cui i Parlamenti hanno compiti più politici che legislativi. Il campo del legislativo deve essere riservato all'emanazione delle leggi in senso tecnico, cioè delle norme primarie che enunciano i principi generali; all'esecutivo il compito di colmare, per così dire, le zone in bianco e di dare esecuzione alla legge mediante i regolamenti. Se si seguirà questa ripartizione di competenza, noi otterremo maggiore chiarezza e stabilità dei testi legislativi ed eviteremo il ricorso al Parlamento per modificare norme di contenuto regolamentare.

Ma per realizzare convenientemente questa divisione di competenza, è necessario anche qui dare attuazione a un precetto della Costituzione, a quella disposizione XVI che richiede la revisione e il coordinamento delle norme costituzionali preesistenti con la nuova Costituzione; in particolare, è necessario rivedere la legge n. 100 del 1926 sui poteri normativi del Governo.

So che l'onorevole ministro dell'interno ha iniziato una intelligente opera di riassetto di taluni rami dell'amministrazione a cui presiede. Ciò dimostra che molte provvidenze, soprattutto per semplificare e coordinare i servizi e i metodi di lavoro, non abbisognano di leggi; bastano istruzioni. So anche che l'onorevole Lucifredi si è mosso su questa strada.

Per il riordinamento dei pubblici uffici (per scendere al concreto), noi non siamo contrari alla delega legislativa: ne discuteremo a suo tempo i limiti e i principi direttivi, ma intanto, mentre si mettono in cantiere nuove leggi, noi vorremmo che venissero bene applicate le buone leggi esistenti. Non è una pretesa eccessiva. Ad esempio, v'è la legge che regola la composizione e il funzionamento dei Gabinetti dei ministeri. Non è applicata. In forma palese o velata, in misura maggiore o minore, noi tutti sappiamo che i Gabinetti oggi sono inflazionati, che il capo gabinetto esautorava i direttori generali. Sappiamo, tutti

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 OTTOBRE 1953

noi che abbiamo esperienza dell'amministrazione attiva, che questa è una delle cause del cattivo funzionamento dei nostri uffici, una delle cause che concorre ad alimentare l'ingerenza della politica nell'amministrazione che oggi ha assunto proporzioni di gran lunga maggiori di quelle che il Minghetti lamentava circa 80 anni fa; e causa anche di malcontento nei funzionari direttivi, perché il gabinetismo, come si dice, è diventato una specie d'industria delle carriere.

Applichiamo allora queste buone leggi esistenti! Occorre poi legiferare meglio, secondo una tecnica più accessibile a tutti. Guardate, onorevoli colleghi (può sembrare che vada fuori argomento, ma così non è), ho innanzi a me il disegno di legge sui passaporti presentato giorni fa al Senato dal Governo. Nella breve relazione che precede si richiama l'articolo 16 della Costituzione, il quale dice testualmente che «ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge». Subito dopo questo richiamo la relazione commenta: «Questi obblighi non devono naturalmente essere tanto onerosi da frustrare il diritto».

Giustissimo. Ma quando io leggo il disegno di legge, m'imbatto in un articolo 3 che dice: «Il passaporto può essere negato per violazione dei doveri di cui agli articoli 2, 4, 53, 54 della Costituzione». Se avete un po' di pazienza desidero leggere questi articoli.

L'articolo 2 della Costituzione dice: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Dunque, il passaporto potrebbe essere discrezionalmente negato dal ministro degli affari esteri se il richiedente non avesse adempiuto a questi doveri di solidarietà politica, economica e sociale, che sono norme d'indirizzo generico, non doveri precisi e determinati. Tanto vale dire allora che il rilascio del passaporto è nell'arbitrio del potere esecutivo!

E leggo l'articolo 4: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

Dunque, il passaporto potrebbe essere negato se il cittadino non svolgesse nessuna atti-

vità o nessuna funzione o se, pur svolgendo un'attività o una funzione, essa non fosse tale da concorrere al progresso materiale o spirituale della società. I poveri diavoli, in sostanza, non possono avere il passaporto.

Articolo 53: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

Dunque, il passaporto potrebbe essere negato al nullatenente, che non paga le tasse. Il passaporto sarebbe, in sostanza, un privilegio dei ricchi.

Ma v'è l'articolo 54: «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

Qui la cosa è pericolosa, poiché s'introduce un criterio di valutazione politica affidato discrezionalmente a un organo del potere esecutivo, al ministro degli affari esteri, che di regola ne delega l'esercizio ai prefetti e ai questori, un criterio di discriminazione fra i cittadini, che credo nessuna parte di questa Camera possa approvare.

Io sono perfettamente convinto che questo articolo 3 del disegno di legge sui passaporti sia sfuggito all'attenzione degli organi del Governo, e se io ne ho parlato l'ho fatto per confermare ciò che dianzi dicevo, per dimostrare cioè come spesso le leggi siano mal costruite e come esista un'azione di resistenza contro la Costituzione in taluni apparati burocratici.

E qui cade in acconcio domandarsi se non risponderebbe a una migliore organizzazione (il problema riguarda soprattutto lei, onorevole guardasigilli) restituire al Ministero di grazia e giustizia quell'Ufficio legislativo che oggi siede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Il ministro guardasigilli, specialmente dopo che sarà istituito il Consiglio superiore della magistratura, dovrebbe assumere sempre più nettamente la fisionomia e la funzione di tutore e garante della legalità in seno al Consiglio dei ministri; quindi dovrebbe avere alle sue dirette dipendenze codesto ufficio che è lo strumento per la preparazione delle leggi e per il coordinamento delle varie norme che costituiscono l'intero ordinamento.

Vi sono poi, onorevole ministro dell'interno, leggi superate dal tempo, anacronistiche, che bisogna sostituire. Accenno soltanto alla legge comunale e provinciale. L'onorevole

Tozzi Condivi ha esattamente osservato nella sua relazione che nulla di più confuso esiste nella legislazione odierna e che l'interprete deve fare oggi la scelta in tre gruppi di legislazione rispondenti a tre momenti diversi: alla legge del 1915, prefascista; al testo unico del 1934, fascista; a leggi successive alla liberazione, che hanno richiamato in vita parzialmente il testo unico del 1915; ad altre ancora che hanno posto nuove disposizioni: una legislazione veramente caotica, un labirinto nel quale si perdono amministratori e impiegati comunali meno provveduti.

Inoltre, io penso, onorevole ministro dell'interno (ma non voglio svolgere compiutamente questo concetto), che non si possa fare una legge unica per tutti i comuni e forse anche per tutte le province d'Italia. Alla mia esperienza di magistrato ho aggiunto quella recente di assessore al comune di Roma: non si può amministrare il comune di Roma con la stessa legge che regola il più piccolo comune d'Italia. E questo valga anche per altri grandi comuni: soprattutto per ciò che riguarda la ripartizione delle competenze fra i vari organi deliberanti.

Ma gli è, poi, onorevole ministro dell'interno, che questo problema della legge comunale e provinciale non può essere visto isolatamente dal problema più generale delle autonomie regionali: non possiamo procedere a compartimenti stagni. Risolviamo il punto politico pregiudiziale, cioè se le regioni abbiano o non abbiano da essere. Soltanto quando avremo risolto questo problema potremo esaminare e sistemare compiutamente quello delle autonomie comunali e provinciali.

MACRELLI. Lo ha già risolto la Costituzione.

BOZZI. Non basta risolverlo sulla carta, amico Macrelli: bisogna risolverlo nella realtà.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo mio intervento ha voluto essere soltanto una indicazione: l'indicazione d'un problema fondamentale, d'una esigenza insopprimibile dei popoli civili: quella della certezza del diritto, che si risolve poi nella giustizia per tutti. Ma debbo aggiungere che questa giustizia, questo grande sentimento, questo anelito profondo dell'uomo, non potrà essere mai soddisfatto se l'azione esecutiva degli organi centrali e periferici del Governo, degli enti pubblici — dei troppi enti pubblici che affliggono come una piovra l'amministrazione italiana e il contribuente — non sarà improntata a quella imparzialità che è solennemente affermata nell'articolo 97 della Costituzione.

Non bastano le buone leggi; occorrono buoni giudici e buoni amministratori!

Noi abbiamo inteso con vivo compiacimento l'onorevole Presidente del Consiglio quando, nelle comunicazioni del Governo del 23 agosto, ha affermato testualmente che «nessuna discriminazione deve esistere tra gli italiani dinanzi alla legge e alla pubblica amministrazione in ragione di concezioni politiche o sindacali o di altra natura».

Date, onorevole ministro dell'interno, istruzioni precise in questo senso ai vostri uffici centrali e periferici; controllate l'azione di talune prefetture che sembrano talvolta essere al servizio, più che dello Stato, d'un partito se non addirittura d'una oligarchia di partito; esaminate se rispondano sempre a criteri di imparzialità o se viceversa non siano inquinati da ingerenze politiche taluni provvedimenti che sospendono o rimuovono sindaci, che sciolgono consigli comunali, che chiedono il proscioglimento dalla garanzia amministrativa; taluni provvedimenti che impongono la sostituzione, in materia di finanza locale, del sistema di riscossione ad appalto a quello per riscossione diretta; indagate con quali criteri talvolta si distribuiscono i fondi destinati all'assistenza pubblica.

Onorevoli colleghi, la situazione politica in Italia, dopo il risultato del 7 giugno, è estremamente delicata. Noi siamo in un equilibrio che deve essere mantenuto con grande saggezza; verrebbero giorni funesti per tutti, se noi dovessimo sbandare verso posizioni estreme, se il paese dovesse essere diviso in fronti opposti. Vi sono ancora forze di autentica democrazia che possono evitare questa frattura. Noi liberali crediamo che il primo strumento per difendere lo Stato democratico sta nel rispetto della Costituzione e della legge: della legge uguale per tutti. (*Vivi applausi* — *Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mastino Del Rio. Ne ha facoltà.

MASTINO DEL RIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sul bilancio della giustizia non si dice tutto quando si rileva che gli stanziamenti sono assolutamente inadeguati alle esigenze delle funzioni e dei servizi giudiziari, o quando si osserva che l'aumento di pochi miliardi in confronto al precedente esercizio ha sapore leggermente beffardo in confronto alla stratosferica ascesa dei prezzi della carta bollata.

Lo stesso relatore ci ha malinconicamente informati che la spesa autorizzata, nel complesso delle spese dello Stato, rappresenta una percentuale del 2,3 per cento e che tale per-

centuale è identica a quella che si riscontrava nel bilancio del 1908. Troppo facile dunque è constatare che si tratta di un bilancio statico, che la giustizia non ha fatto una grande corsa in avanti nonostante il dinamismo del tempo che è il tempo della velocità ultrasonica. « Siamo — diceva l'onorevole Amadei — fermi al 1908 »; siamo, aggiungo io, fermi al 1865 per quanto attiene al numero dei magistrati in servizio, salvo qualche decina di unità in aumento.

Tuttavia, la tendenza a procedere con il ritmo dei tempi esiste anche in questo bilancio, perché fra le sue pieghe affiora un timido tentativo di motorizzare i servizi giudiziari. Cinquanta milioni sono stanziati a questo scopo: troppo pochi, si procede con eccessiva prudenza, forse per... non aumentare il numero delle vittime della strada. Tutti sanno che i magistrati, quando debbono compiere sopralluoghi di servizio, sono costretti a viaggiare come zingari, con mezzi di fortuna, sacrificando spesso quella dignità e quel prestigio che sono non elementi ornamentali ma condizioni necessarie per l'esercizio di una carica che realizza il più alto attributo della sovranità dello Stato.

Non ho preso la parola per toccare questa ed altre dolenti note del genere, perché esse sono troppo conosciute da lei, onorevole ministro, che è stato fino a poche settimane fa il più alto magistrato d'Italia e che alla causa della giustizia ha dato il fiore della sua vita e del suo intelletto. Occorre, per debito di lealtà e di onestà, riconoscere anche che i governi democratici del dopoguerra sono i soli che abbiano fatto qualcosa di importante perché nulla o quasi era stato fatto per decenni dai precedenti governi. Notevoli le provvidenze del ministro Piccioni per l'aumento del numero dei magistrati e dei loro collaboratori, per il miglioramento economico e per il cosiddetto sganciamento della magistratura dalla burocrazia dello Stato. Cose eccellenti ha fatto anche il suo successore, onorevole Zoli. Tuttavia sono mancate le soluzioni di fondo ed i problemi di oggi sono gli stessi che si trascinano insoluti da oltre cinquant'anni. Questi problemi, presi nel vortice della crisi economica del dopoguerra, compresi oggi dai ferrei cancelli del bilancio generale dello Stato, sono diventati così gravi ed urgenti che minacciano di paralizzare il delicato organismo della giustizia.

Occorrerà, onorevole ministro, tutta la sua grande autorità per rassicurare l'opinione pubblica che questi problemi saranno al più presto affrontati e risolti, fino a consumare

i limiti delle possibilità economiche dello Stato. Perché l'opinione pubblica segue con fervido interesse tutti gli aspetti della nostra vita giudiziaria, come è dimostrato dall'attenzione di cui ha circondato i recenti lavori romani del congresso internazionale di diritto penale tenutosi con l'intervento di giuristi di 38 nazioni. Sa l'opinione pubblica che nessuno Stato è così ricco di virtù e così povero di denaro da poter fare a meno dell'amministrazione della giustizia; sa l'opinione pubblica che nessun governo può dire di non avere disponibilità di denaro sufficiente per garantire una buona giustizia.

Perché di questo si tratta, onorevole ministro. Mi propongo con questo intervento — che spero sia utile più di quanto non saprei e non potrei con un discorso laudativo e conformista — di dimostrare che il principale problema della giustizia italiana non è quello, pur importante, della qualità dei giudici, ma è anzitutto problema di quantità di uomini, di servizi e di mezzi. Mi propongo di dimostrare anche che le deficienze quantitative, nonostante l'abnegazione dei magistrati e dei loro collaboratori, influiscono negativamente sulla sostanza della funzione giudiziaria, cioè sulla qualità della giustizia.

Onorevoli colleghi, seguirò, almeno fino ad un certo punto, lo stesso itinerario del collega Amadei, il quale si è a lungo soffermato su casi veramente gravi e dolorosi di errori giudiziari. Ne parlo perché penso che la democrazia non debba mai nascondere la verità; che, anzi, la verità debba essere sempre il suo stile, la sua divisa.

Casi estremamente dolorosi, senza dubbio, che hanno turbato non soltanto l'opinione pubblica, ma anche e soprattutto la coscienza morale del nostro paese, suscitando ondate di raccapriccio. Corbisiero: l'ergastolo a un innocente! Bisogna riconoscere che il nostro animo rifugge perfino dal considerare un simile orrore, dal commisurare l'abisso di sofferenza nel quale può essere precipitata una creatura umana innocente, costretta per anni a morire ogni giorno nello squallore della cella, fra sofferenze e patimenti indicibili, fra incubi spaventosi. Quel disgraziato è uscito dopo 19 anni dal penitenziario, ammalato di tubercolosi e non ha trovato più né la madre sua, morta nel frattempo, né la madre dei propri figli, passata ad altre nozze. Una vita e una famiglia distrutte!

Si è accennato anche al caso Tacconi e Briganti, due giovanissimi condannati l'uno a 17 e l'altro a 21 anni di reclusione perché ritenuti responsabili di omicidio aggravato e

di rapina a mano armata. Prima del riconoscimento dell'errore, hanno trascorso in carcere otto anni. Le fotografie apparse sui giornali ce li raffigurano malati, curvi, quasi spettrali: giovinezze straziate, otto anni sacrificati, gli anni migliori della loro vita! E uno di essi, uscendo, non ha trovato più il padre, morto di crepacuore un mese prima.

Ma io voglio aggiungere un altro caso a quelli indicati dall'onorevole Amadei, per dimostrare che la verità deve essere guardata in faccia: il caso Galliano e Fruttarolo, condannati per parricidio e per i quali vi è stata la riparatrice giustizia della Corte di cassazione qualche mese fa ma troppo tardi, onorevole ministro, perché l'uomo con la mente sconvolta dalla vergogna e dal dolore di così atroce calunnia era morto nel manicomio di Montelupo fra incubi paurosi; e la donna uscì dopo avere espiato dieci anni di carcere.

Si dice che l'Italia è fra tutti i paesi del mondo il paese più assetato e più affamato di giustizia. È certamente vero, perché il nostro paese è quello fra tutti di più antica e di più gloriosa civiltà giuridica. Anche oggi la nostra scienza del diritto ha forse il primato nel mondo, un primato che è per noi ragione di orgoglio, perché dimostra l'equilibrio, la saggezza, la universalità del nostro pensiero. Si è detto anche che la forza del diritto, come quella dell'amore, riposa sul sentimento. È vero; e questo sentimento è così diffuso che il nostro popolo vede in termini di giustizia tutti i problemi che lo angosciano: quelli del lavoro, del salario, della casa, della sicurezza sociale. Questi sono i problemi della giustizia sociale.

L'errore giudiziario produce sempre una lacerazione di questo sentimento e le folle che urgono alle porte dei penitenziari in attesa della liberazione degli innocenti, che offrono loro doni, fiori, luminarie, esprimono certamente un sentimento che bisogna non sottovalutare. Si fa troppo presto a liberarsi dal problema quando si dice che si tratta di errori o, più che di errori, di sventure, di incidenti fortuiti, insuperabili dalla fallacia dell'uomo e degli ordinamenti umani. Se così fosse, non ci sarebbe che da affidarsi al destino. Ma così non è. I problemi vanno inquadrati nelle loro varie cause, in tutte le cause; perché se esistono, come è naturale che esistano, deficienze umane, esse sarebbero inoperanti senza il concorso di altre cause, di altri fattori. E qui i fattori sono sempre gli stessi: pochi magistrati costretti ad istruire per i giudizi centinaia di processi, in condi-

zioni estremamente difficili, con scarsi collaboratori e nella carenza dei mezzi più necessari. E questo è problema di bilancio, onorevole ministro!

Quanti sono gli errori giudiziari? Una statistica non è stata fatta né si può fare. Conosciamo gli errori scoperti, non conosciamo quelli che non lo sono stati. Un pensiero ci agghiaccia quando consideriamo che nei tre casi cui ho accennato l'errore è stato scoperto per la confessione dei colpevoli, dei veri assassini, confessione resa in circostanze estreme e per motivi religiosi. E anche dopo la confessione quanti anni sono passati prima che l'errore fosse accertato e riparato? Sedici anni nel caso Corbisiero! Troppo lenta — ecco il difetto del sistema — è la procedura italiana, tanto lenta che per arrivare al traguardo del processo di revisione occorre spesso tutta la vita di un uomo. Quando, finalmente, si arriva a quel traguardo, è quasi sempre impossibile, onorevole ministro, presentare a distanza di tanto tempo le prove che la nostra legge procedurale pone come condizioni perché la revisione si verifichi. Occorre, per l'articolo 562 del codice di procedura, che l'imputato fornisca le prove che il fatto non sussiste o che egli non l'ha commesso; prova che difficilmente si verifica, tanto che nel maggiore di questi processi, in quello Corbisiero, il pubblico ministero poteva concludere in questi termini: « Signori della Corte, voi non avete che da confermare la sentenza (cioè l'ergastolo) perché qui non abbiamo la certezza dell'innocenza, ma soltanto il dubbio ».

Conferma dell'ergastolo in caso di dubbio! Onorevole ministro, è un'enormità! Ma se quel magistrato insigne aveva torto di fronte alla coscienza morale, aveva purtroppo ragione di fronte alla nostra legge che arriva a sacrificare un'innocenza sull'altare della cosa giudicata, a sacrificare anche un principio di antica civiltà, secondo il quale nel dubbio si assolve.

E quando si arriva finalmente alla liberazione e le porte del carcere si spalancano, cosa si fa della povera vittima che deve affrontare il dramma dell'indebolimento organico, delle malattie, delle conseguenze fatali del carcere? Comincia allora il dramma della disperazione che porta spesso al suicidio o al manicomio. Qual è il trattamento che la legge italiana riserva a chi è vittima di un errore giudiziario? Onorevole Amadei, io la supero in coraggio, poiché affermo che in questo campo oggi stiamo anche peggio del 1908 o del 1865, perché oltre un secolo prima, nel 1760, Gaetano

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 OTTOBRE 1953

Filangieri poteva affermare essere esigenza essenziale della giustizia quella di riparare le conseguenze di un errore giudiziario. Oggi dobbiamo perfino imparare da quel grande duca di Toscana che nel 1765, se non vado errato, istituiva la cassa delle ammende, proprio a questo scopo riparatorio. La legge italiana ammette soltanto una condizionatissima facoltà di richiedere allo Stato, non l'adempimento di un dovere giuridico, ma un intervento assistenziale caritativo, quando se ne abbia bisogno, e non ammette nulla quando sia stata riportata una condanna precedente, sia ad una multa di 50 lire, sia a trent'anni di reclusione.

Eppure, onorevole ministro, la legislazione di tutto il mondo ormai accoglie, in maggiore o minore misura, il principio della riparazione dei danni. Noi non possiamo più ritardare il riconoscimento di un tale principio. Senza di ciò sarebbe inutile discutere di tutto il resto. Lo so, c'è un problema di bilancio; ma io non posso pensare che non ci sia la possibilità di rendere giustizia nel senso da me indicato. Noi non possiamo ammettere che, mentre il codice penale commina pene per i violatori della giustizia, il codice di procedura penale consumi così gravi ingiustizie verso gli innocenti.

Onorevoli colleghi, per dimostrare l'inconsistenza della tesi contraria, cioè della tesi secondo cui nessun indennizzo è dovuto, io ricordo quello che è avvenuto durante i lavori preparatori dell'attuale codice di procedura penale, quando si diceva che lo Stato non deve rispondere dei danni cagionati nell'attuazione delle sue funzioni di sovranità, perché esse rappresentano l'esercizio di un potere che costituisce l'adempimento di un imprescindibile dovere. Si è arrivati persino all'aberrazione che un giurista del tempo (il quale poi, ad onor del vero, ha in larga parte riveduto la sua opinione) scriveva: « Il funzionamento della giustizia è di tale natura e tanto necessario che tutti, anche se ne risentono un danno, devono porre all'oro attivo un beneficio che pareggia il detrimento ».

Ma questa è retorica! Salvo errore, Corbisiero, secondo tale giurista, avrebbe dovuto ragionare in questo modo: tirando i miei conti con la giustizia, ho fatto pari e patta! Infatti è vero che sono stato condannato all'ergastolo, che ho espiato diciannove anni, che sono uscito tubercolotico, ma poiché i benefici della giustizia per la collettività, per tutti, sono ben maggiori del danno che ho sofferto io, debbo anche ringraziare!

Risponde ad un elementare sentimento di giustizia, onorevoli colleghi, l'esigenza di

mitigare le conseguenze di questi errori. Perché avvengono? Ecco il punto. Deficienze umane? Può darsi. Ma non è questo il problema. Ho premesso che non c'è un problema di qualità, nella giustizia italiana, ma soprattutto un problema di quantità. E non perché io sia un avvocato, che possa aver bisogno di propiziarmi la simpatia dei magistrati, dirò che ammiro i magistrati: lo dico perché da oltre trent'anni esercito la professione forense ed ho sempre nutrito la più grande stima per la magistratura italiana. In caso contrario la nostra professione diverrebbe il più avvilente dei mestieri. Vorrei anzi avere autorità sufficiente per poter dire che l'Italia ha la più proba magistratura del mondo, una magistratura che anche dal punto di vista culturale e professionale è veramente capace ed intelligente, spesso anche ottima, come a Roma, ove sono grandi capi i quali offrono esempi luminosi.

Debbo dissentire dall'onorevole Amadei circa il funzionamento della polizia in Italia. La polizia ha reso inestimabili servizi alla giustizia e alla democrazia, nonostante qualche possibile errore, che non tocca, tuttavia, il complesso degli uomini né dei servizi. Ma dobbiamo dire tutto, come è nostra abitudine. Quando avviene un grave delitto che scuote violentemente la pubblica opinione, la polizia indaga (è questa la formula di rito) ed è portata dall'allarme dell'opinione pubblica ad agire in fretta. Quando i giorni passano, l'indagine diventa nervosa, i telefoni squillano, gli ordini ed i richiami si moltiplicano.

Bisogna anche dire che la polizia è portata a vedere nero per attitudine professionale, per l'abitudine di cercare i colpevoli, così come noi avvocati siamo portati a vedere bianco per l'attitudine professionale a cercare l'innocenza.

L'onorevole Amadei ha parlato di storture, anzi di torture negli interrogatori della polizia. Può darsi che in qualche caso ciò sia avvenuto. Bisogna reprimerli — egli ha detto — con la maggiore energia e severità. D'accordo. Siamo però, onorevole Amadei, molto lontani da altri paesi. Poiché politicamente siamo nella zona atlantica, possiamo dire che conosciamo i misteri del « terzo grado » americano, rivelati da tutta una letteratura; ma conosciamo anche l'efferata tecnica inquisitoria di oltre cortina, ove tutti gli imputati sono rei confessi e il dibattito non è che un'amplificazione orchestrata delle confessioni.

Sappiamo anche che in Francia esiste un termine tristemente allegro per definire i si-

stemi della polizia: *le passage à tabaque*, il passaggio a tabacco, il che vuol dire che l'uomo è spezzato, sminuzzato, ridotto a tabacco. E, quando è ridotto a tabacco, si capisce che la polizia se lo fuma!

Noi siamo le mille miglia lontani da quei sistemi. Vorrei piuttosto dire (e mi duole che non sia qui il ministro dell'interno) che l'interrogatorio processuale deve essere quello definito e limitato dall'articolo 255 della procedura penale, che lo circoscrive ai casi urgenti e di flagranza, ai casi in cui sia necessario raccogliere o conservare le prove del reato. E deve essere sommario, come lo stesso articolo prescrive e come tutti fingono di dimenticare.

A conclusione di questo ragionamento si può affermare la necessità di una netta separazione tra funzione di giustizia e funzione di polizia. Questo sì, si può dire, senza far torto a nessuno, per rendere a ciascuno il suo. Questo non è un pensiero rivoluzionario, ma un pensiero che è tradizionale nella dottrina giuridica italiana. Il congresso internazionale di diritto penale, del quale parlava l'amico Amadei, riecheggiava il pensiero limpido, classico e assolutamente pacifico del nostro grande Carrara, che questa netta separazione voleva. Ancora: la polizia giudiziaria deve essere posta a disposizione dell'autorità giudiziaria, come vuole l'articolo 109 della Costituzione.

Lenta procedura, pochi magistrati, scarsi servizi, mezzi inefficienti: ecco le cause dei maggiori guai! In queste condizioni, senza nulla approfondire, dopo mesi e mesi, il processo arriva al dibattimento. E che cosa avviene al dibattimento? Onorevoli colleghi, nel dibattimento, e cioè nella fase conclusiva dell'indagine e del giudizio, nella fase più delicata, si pretende — proprio in quella fase — di risolvere in termini di velocità un problema che si dovrebbe risolvere in termini ben più realistici e concreti! Velocità, perché i ruoli sono sovraccarichi: e la fretta determina fatalmente la superficialità! Diceva un grande maestro che bisogna non aver mai paura del giudice severo, ma aver sempre paura del giudice superficiale! Qui la superficialità è determinata da un complesso di fatti e di cause insieme concorrenti e convergenti con i difetti del nostro sistema processuale. Ecco perché le perizie non si fanno, non si ordinano i sopralluoghi, non si effettuano gli esperimenti giudiziari e gli accertamenti diretti che già si sarebbero dovuti fare (e che non sono stati fatti) nel lungo periodo istruttorio!

Quello che dico è tanto vero, onorevoli colleghi, che, esaminando i tre casi di errore

cui ho accennato, in fondo a tutti e tre si trova un errore iniziale di polizia, che è diventato errore di istruttoria, errore di dibattimento, errore di sentenza: non furono fatti i sopralluoghi: non vi fu sopralluogo nemmeno nel caso Corbisiero per accertare una distanza e il tempo necessario per percorrere quella distanza. Tale accertamento sarebbe stato risolutivo ai fini dell'indagine! E non sono state fatte le necessarie perizie nel caso Tacconi e Briganti: neppure la perizia necroscopica e la perizia istologica. Ma tutto questo accade perché si teme di perdere tempo e si vuole concludere rapidamente!

C'è anche un'altra ragione (mi propongo di dire quello che penso fino in fondo): i magistrati non credono nelle perizie perché, in generale, i periti non sono luminari della scienza; sono in realtà poveri naufraghi di libere professioni, costretti, salvo onorevolissimi casi, a doversi accontentare del magro guadagno offerto dallo Stato. Si sa cosa avviene per le perizie psichiatriche, che non si fanno mai, che si avverano sempre ed a proposito delle quali è stato scritto: «Se un giorno le belve dovessero giudicare gli uomini, porterebbero come atto di accusa la crudeltà degli uomini sani verso gli uomini folli!»

Onorevoli colleghi, nonostante la fretta che è causa di superficialità, in tutti gli uffici giudiziari esiste uno spaventoso arretrato. Quanti processi penali gravano sulle sezioni dei tribunali? A Roma, in media, 10-15 per sezione e per udienza; altrettanto, su per giù, sulle sezioni penali della corte d'appello; 20-25 in qualche sezione penale della Corte di cassazione. E la Corte di cassazione ha un arretrato di 40 mila processi! In massima parte si tratta di ricorsi in materia penale. La pretura unificata di Roma ha in corso 30 mila processi. Questa è la realtà, che obbliga a correre proprio nel momento più delicato, nel momento conclusivo dell'indagine e del giudizio. Come si può pretendere che, con questa selva di processi e così pochi magistrati, ogni causa di errore sia evitata e ogni processo sia affrontato e discusso nella problematica delle prove, negli elementi di fatto e negli elementi di diritto con la necessaria e doverosa ampiezza e profondità? È un miracolo che in Italia gli errori siano così pochi, anche se risultano sempre troppi di fronte al nostro sentimento umano — perché seminano ergastoli, anni di reclusione e miseria infinita — e di fronte alla abnegazione, al sentimento del dovere ed allo spirito di sacrificio dei magistrati e del personale ausiliario. Occorre ben dirlo, per dire tutto.

Onorevoli colleghi, è stato anche accennato alle anomalie delle istruttorie penali in Italia. Non ho che da associarmi a quello che è stato detto. Forse non è stato detto tutto. La verità è che il detenuto, che si presume innocente nella nostra Costituzione, è abbandonato alla sofferenza del carcere per mesi, qualche volta per anni, nei casi in cui il mandato di cattura è obbligatorio. Sicché il processo finisce con il perdere il carattere di dolorosa vicenda umana; l'imputato finisce con il perdere il suo volto, la sua anima di uomo ed i cittadini finiscono con il perdere o con il diminuire grandemente la loro fiducia nella giustizia. Tali anomalie sembrano soprattutto proprie dei popoli latini, come ella sa meglio di me, onorevole ministro, perché anche in Francia un intellettuale notissimo è arrivato a scrivere: « Se io fossi imputato di avere rubato la cupola di *Notre Dame de Paris*, mi servirei subito del mio passaporto per l'estero per non affrontare l'istruttoria ».

In Italia, onorevole ministro, siamo certamente lontani da quella situazione; siamo però in una situazione straordinariamente, forse drammaticamente dolorosa. Mentre la istruttoria ammette — ed è massiccio — l'intervento della polizia, esclude — almeno secondo il codice processuale vigente — quasi del tutto l'intervento e l'assistenza degli avvocati, con danno per la giustizia.

Voglio concludere queste mie osservazioni compiacendomi vivamente con i valorosi colleghi Leone, Amatucci e Riccio per il loro progetto di iniziativa parlamentare, che vuol rimuovere le principali storture dell'attuale sistema processuale italiano consentendo il più ampio ingresso e sviluppo all'azione degli avvocati, quegli avvocati che dal fascismo erano trattati come i vigilati speciali dall'amministrazione della giustizia e che pure sono elementi necessari ed inseparabili della giustizia stessa.

L'avvocatura è tanto antica quanto la magistratura, è tanto necessaria quanto la giustizia. In tutti i casi di errori giudiziari che ho esaminato, voi trovate gli avvocati degni del nome che si battono per evitare l'errore e dopo la consumazione dell'errore si battono per anni ed anni, con estrema energia e con nobile disinteresse.

Occorre onorare questa professione anche più in là di quanto la onori questo progetto. La democrazia non fa, onorando gli avvocati, che applicare i suoi principi. La rivoluzione del 1789 proclamava quei principi che già esistevano in uno statuto degli avvocati parigini del 1317; principi che erano

quelli della civiltà cristiana e latina; principi per i quali gli avvocati italiani si sono sempre battuti in ogni uogo e in ogni tempo.

Pur essendovi in ogni settore della Camera avvocati insigni, nessuno ha mai ricordato gli avvocati. Io devo ricordare che a Roma 11 aule del nostro tribunale sono intestate a nomi di avvocati trucidati alle Fosse Ardeatine; nomi di valorosi colleghi, il fior fiore dell'avvocatura romana, che ho conosciuto, amato, stimato e con i quali ho avuto l'onore di battermi per la libertà. Vorrei avere autorità sufficiente per inviare un deferente, commosso saluto alla loro memoria.

Concludo affermando che nessun sacrificio, nessun sforzo sarà mai troppo, sarà mai vano, quando tenda a sollevare la giustizia italiana dalle attuali mortificanti condizioni: ad elevarla nello spirito, nei mezzi, nelle procedure; ad irrobustirne le strutture e la compagine in aderenza alla civiltà giuridica del nostro paese, che vede nella giustizia la salvaguardia della libertà e dell'onore dei cittadini, la salvaguardia delle istituzioni, dei diritti e degli interessi della patria. (*Vivi applausi al centro — Congratulazioni*).

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

DEGLI OCCHI. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, prenderò una partenza veloce e, pur essendo l'*excursus* su materia assai ampia, raggiungerò rapidamente il traguardo: perché voi per fame evaderete (e non sarà una evasione in massa), ma io sarò preso per fame.

Non dirò nemmeno che *justitia est fundamentum regni*, ma mi manterrò su una linea di assoluto agnosticismo istituzionale e dirò che essa è il fondamento della « cosa pubblica ». È naturale che io dicendo questo non scopra nulla di nuovo; ma, dicendo questo, affermo verità che è consacrata da profonda convinzione, è — oserei dire — consacrazione di tutta la mia vita.

Farò brevi rilievi sotto il profilo funzionale parlando del personale, evidentemente quindi discendendo dalle altezze alle quali sono stato portato ascoltando i colleghi che mi hanno preceduto, i quali hanno dato luogo a interessanti impostazioni d'ordine generale, evadendo dalle strettoie fissate dal bilancio e richiamate, anche in sede di Commissione della giustizia, dall'eminente relatore, onorevole Fumagalli.

Sotto il profilo funzionale, il problema del personale è essenziale. Mi si dice che le difficoltà che derivano dal funzionamento

della giustizia, per quanto riguarda il personale, sono deficienze che derivano dalle troppe sedi giudiziarie.

Io ricordo che, allorché le sedi venivano soppresse, ebbi a scrivere un articolo, letto certamente da... me e probabilmente da pochi altri, in cui dicevo che mi doleva di veder spente le tranquille luci della giustizia paesana. Oggi si è arrivati al contrario, ed è evidente che, pullulando le sedi giudiziarie, particolarmente le pretorili, il personale viene disperso (parlo dei funzionari e dei magistrati) e si crea un certo squilibrio, più esattamente uno squilibrio certo. Perché indubbiamente, anche pur essendo praticato il culto del dovere, nei piccoli e piccolissimi centri il lavoro non è massacrante come lo è nei grandi centri dove il magistrato, che in fondo è sempre un eroe, se è giusto ed intemerato, diventa un martire.

Faccio eco ad una voce intesa anche recentemente a Milano intorno alle condizioni deficitarie, dal punto di vista del personale, della sede di Milano. Mi si è detto — e l'espressione mia potrebbe essere meno cauta ma certo è casta — che può anche avvenire, che anzi avviene, che molti magistrati degni siano assorbiti dal centro, richiamati al Ministero dove poi non sempre svolgono una attività alla quale chiamerebbero le forze dei migliori. Perché molti magistrati — mi è stato detto e l'onorevole ministro potrà smentirmi — assolvono al centro a compiti che sono da funzionari più che da magistrati.

Naturalmente, questa deficienza di personale, appunto per il convergere di questi elementi che ho fuggevolmente elencato, è una delle ragioni dell'arretrato, di quell'arretrato che devo considerare fatale, arretrato che è diventato enorme per le conseguenze della guerra. Ma di questo parlerò brevemente più avanti.

Questa difficoltà che si riferisce al personale determina inquietudine nel personale stesso, inquietudine che non è soltanto economica: è economica per ragioni che attingono alle condizioni generali del bilancio dello Stato, è economica per delle ragioni anche episodiche.

L'onorevole ministro della giustizia mi dirà se si tratta di una lamentela locale o nazionale o paranzionale. Mi è stato detto, proprio in questi giorni a Milano, che in tutto il distretto di Milano non si è ancora ricevuto il premio di presenza del bimestre marzo-giugno 1953 e il compenso per il lavoro straordinario per i bimestri maggio-giugno e luglio-agosto.

La complessità dei problemi non deriva, naturalmente, soltanto da queste discontinuità marginali perché radica, invece, nel cuore dello stesso ordinamento giudiziario e interessa la stessa indipendenza dell'ordine.

L'attuazione del Consiglio superiore della magistratura corrisponde ad una necessità molto sentita in un paese democratico e civile. Attualmente i capi delle corti vengono nominati dal Consiglio dei ministri, il che costituisce una vera e propria dipendenza del potere giudiziario dall'esecutivo, con le conseguenze dannose e pericolose che sono facilmente immaginabili. Così pure deve dirsi per le residenze dei magistrati che sono assegnate dal ministro.

Non sono delirante di entusiasmo per la magistratura « potere autonomo e indipendente » (sono un poco del parere di... Montesquieu!), ma sono un geloso assertore di convinzioni che pratico, non onorando solo « in alto della bocca » la libertà e la indipendenza del magistrato negli episodi che intessono la sua carriera. Troppi sono coloro che verbosamente proclamano il magistrato indipendente e libero. Sono, invece, molte le insidie che alla libertà e alla indipendenza del magistrato vengono portate da tutti coloro che detengono il potere, duri esso uno spazio di un mattino... ministeriale o duri eventualmente un decennio.

Io vorrei dire all'onorevole ministro, che è esperto della vita giudiziaria (e questa esperienza è garanzia per tutti noi), di rendersi sensibile a tutte le richieste; ma faccia in modo di inviare ai magistrati il minor numero di « circolari ». Io sono nostalgico degli antichi tre squilli ed alle circolari vorrei si dicesse: « circolate! circolate! ».

Onorevole ministro, ho accennato a ragioni di inquietudine morale; esse possono derivare anche da rilievi di natura economica.

Così mi è stata sottoposta una nota, che fissa la mia responsabilità, non quella di chi me l'ha preparata. In questa nota si dice che nel trattamento economico non si è mai tenuto conto che i magistrati non hanno altri emolumenti che il proprio stipendio (oltre qualche rara trasferta) e qualche arbitrato, comunque subordinato all'autorizzazione del Ministero; invece gli avvocati dello Stato percepiscono, oltre allo stipendio, gli onorari per le cause trattate; i magistrati militari hanno l'indennità militare, quelli della Corte dei conti e del Consiglio di Stato hanno spessissimo incarichi speciali.

Ciò pone il magistrato ordinario in condizioni di inferiorità, senza contare che per gli

altri impiegati dello Stato gli aumenti recenti hanno inciso in misura maggiore che non verso i magistrati, determinando un appiattimento che annulla, se non supera, i vantaggi ottenuti dai magistrati.

E allora, dopo aver rilevato — per accenni — le condizioni che spiegano questo faticoso funzionamento della giustizia, mi sia consentito dire che, proprio per queste condizioni e per queste premesse, vi sono indubbiamente delle disfunzioni sia nella giustizia civile sia in quella penale.

Per quanto riguarda la giustizia civile, mi pare che molto dell'attuale disservizio potrebbe essere eliminato se si riparasse a quello che è l'assurdo derivante dalla competenza per valore.

Nell'epoca anteriore alla prima guerra mondiale, la competenza dei conciliatori giungeva a 100 lire e quella dei pretori a 1.500: era l'epoca della lira-oro. Attualmente, il valore della lira è circa nella proporzione da 1 a 300 rispetto all'epoca suddetta: pertanto, la competenza del conciliatore dovrebbe giungere a 300 mila lire e quella del pretore a 450 mila. Invece essa è rispettivamente di lire 10 mila e 100 mila, cioè un terzo di quella che dovrebbe essere. Ne consegue che il pretore giudica due terzi delle cause che dovrebbe giudicare il conciliatore e il tribunale due terzi di quelle che dovrebbero essere giudicate dal pretore.

Altro si potrebbe aggiungere: mi limito a questi rilievi necessariamente fulminei poichè l'ora incalza; rilievi che, anche se non hanno il prestigio di alti richiami, hanno pregio di precisione sì da interessare, indubbiamente, forse anche questo bilancio: certo interesseranno il bilancio dell'avvenire.

Mi sia consentito di formulare, sempre con rapidità — che è anche mio sacrificio — qualche considerazione intorno alla giustizia penale: frutto di tanta dolorosa esperienza professionale.

La giustizia penale non credo che giustifichi la psicosi dell'errore giudiziario in relazione a fatti recenti. Io detesto la demagogia di sinistra, come quella di destra. Ricordo un nobile parlamentare che sedette in questa Camera onorandola, il quale diceva che la demagogia di sinistra — ed era uomo di sinistra — è forse anche meno apprezzabile della demagogia di destra. Egli diceva ugualmente che i cortigiani del re sono meno spregevoli dei cortigiani della folla.

Ebbene: è battuta l'ora dei clamori a denunciare folla di errori giudiziari. *Est modus in rebus.*

Così non avrei contribuito a pagare il vagone-letto a Iolanda Bergamo, e sono pensoso davanti alle esagitte proclamazioni di errori giudiziari. Perché, poi, se è vero che sono spaventosi gli errori giudiziari che si riferiscono alle alte pene immeritate, sono allarmanti gli errori, certamente più diffusi, che non si concretano in innocenza negata, ma fulminano le pene sciagurate assumendole pene esemplari! La giustizia penale risente ancora attualmente di tristi eredità — anche di ordine storico — e sono proprio queste tristi eredità — di rancori e di sperequazioni — che poi in questa o in quella ora (bisogna avere il coraggio di dirlo alla radio e di stamparlo sui giornali) rendono necessaria l'ortopedia delle amnistie!

Ho sentito, qui, fare molti rilievi che sono indubbiamente esatti nei confronti delle interferenze, delle commistioni e anche delle antitesi che sono andate creandosi tra leggi superate e la Costituzione. D'accordo: della Costituzione è strano che si atteggino vestali quelli che non possono considerarla la « loro » Costituzione. Continuare a richiamare con accenti commossi la Costituzione, quando evidentemente si pensa a ben altra Costituzione (perché questa non può essere che trampolino dell'altra), può essere di non schietta, assoluta lealtà politica, o amici avversari dell'estrema sinistra. È sinanco di cattivo gusto. Però, è vero, la Costituzione c'è, e ho apprezzato i richiami che hanno concordemente fatto molti colleghi in discorsi-fiume (quali sembra si addicano al Parlamento) riferendosi al caso Renzi-Arstarco.

Quando sentivo affermare la necessità di impedire strani capovolgimenti di competenza e di giurisdizioni, mi veniva fatto di domandare; come si è potuto concepire e si può concepire che un codice penale militare e militarista e imperialista abbia potuto e possa prevalere su una Costituzione che sicuramente, nella migliore delle ipotesi, è amilitarista, perché ispirata in senso antimilitaristico? Mi veniva fatto di pensare ad un'esperienza personale, e l'esperienza personale è discesa per i rami del caso Arstarco.

A proposito di questa esperienza personale è avvenuto che, in un primo momento della Costituzione, soldati in divisa venissero tradotti dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, e talora è sinanco accaduto che la unità della persona venisse spezzata e dimessi i monconi a due giurisdizioni diverse! Per una parte il militare in servizio era rinviato al tribunale militare e per un'altra era rinviato al tribunale ordinario! Vestiva

la di viſa al momento del fatto ma al momento del giudizio non apparteneva all'esercito, era in congedo assoluto. Autentico *puzzle*. Potrei anche dire il nome della persona che io ho assistito: anzi lo dico, era il maresciallo Graziani (ma non si tratta del maresciallo Rodolfo Graziani). Questo militare ha subito il duplice, salomonico giudizio! Ma ecco che poco dopo si è portata la « giacchetta » avanti a coloro che io non chiamo « i gallonati » quasi a diminuzione del culto che professo per la magistratura militare!

Così, a proposito di recente processo, mi vien fatto di dire che condivido l'opinione espressa testè, lucidamente, dal collega di parte liberale. Dirò anzi di più, che non è nemmeno il caso di coordinare le leggi. È chiaro che la Costituzione non poteva consentire quello che invece si è ritenuto di poter disporre né la Costituzione è un « vedi mano », anche se non possa pretendere di aspirare all'eternità! A questo punto, onorevoli colleghi, consentitemi un appello alla croce rossa sul fronte della battaglia giudiziaria e non soltanto per quanto riguarda il codice di diritto processuale penale, perché nei confronti di questo codice provvidenze di croce rossa sono già intervenute, ma nei confronti del diritto sostanziale, nel quale vi sono ancora disposizioni assolutamente incompatibili, non tanto col clima democratico del quale molto si parla, quanto col clima della dignità giuridica e della equità.

Ella, onorevole ministro, che ha tanta nobile esperienza di vita giudiziaria, sa che nel momento in cui parlo non sono stati ancora riparati nel codice di diritto sostanziale gli assurdi degli articoli 163 e 175!

Sapete, onorevoli colleghi, che nelle ore difficili che attraversiamo (e quanti le hanno attraversate pensano a coloro che le attraverseranno) qualsiasi galantuomo può perdere quel capitaletto che ha presso la cassa di risparmio della giustizia (il pittoresco non vuole essere irriverente!) — *idest* la sospensione condizionale della pena — per una precedente appostazione di 20 o 50 lire di multa? Il vecchio codice del nostalgicamente ripensato Zanardelli disponeva che la sospensione condizionale della pena non potesse più essere consentita a quelli che avessero prima riportato condanna alla reclusione per delitto. Ma oggi 50 lire di multa sono considerate equivalenti a 11 mesi e 29 giorni di reclusione perché preclusive della sospensione condizionale della pena sino ad un anno! Uguale, parallela enormità: mentre la non iscrizione nel casellario è consentita per l'articolo 175

del codice penale per le pene fino a due anni di reclusione, basta un precedente decreto penale per inosservanza delle norme, magari, della lotta contro le mosche, perché non si possa più avere un immacolato certificato penale che molte volte dà la possibilità di mangiare del pane o — ciò che più importa — di darne da mangiare ai propri figli. Non fatemi l'ingiuria, onorevoli colleghi, di pensarvi piccolo ed episodico nei riferimenti: sono questi i sintomi di più vasti assurdi!

Quante volte voi, colleghi dell'estrema sinistra, affermate la necessità delle riforme di struttura! Ebbene, più solleciti dell'immediato, dovrete rilevare condizioni di inferiorità e sperequazioni che potrebbero denunciare una giustizia di classe, perché vi è l'umile gente che non è difesa se non dalla giustizia dei magistrati, dalla vigilanza dei parlamentari, dalla potestà dei ministri: e nei grandi numeri! È mostruoso che abbia potuto nell'ora della libertà, essere mantenuta intatta la disciplina delle cosiddette misure di sicurezza: quelle misure di sicurezza che il codice del passato regime aveva introdotto e che rappresentano una spedizione punitiva contro la scienza e la coscienza. Quel regime, preoccupato della libertà e della generosità delle vecchie corti di assise, credette di disonorare i codici introducendo norme contro gli stati emotivi e passionali: e passi! Ma arrivò a legiferare che, onde ritenere applicabile una diminuzione per malattia di mente, occorre che sia grandemente diminuita la capacità di intendere e di volere. Ricordo Genuzio Bentini che uscì da una corte di assise che non voglio ricordare, come se fosse stato colpito alla fronte perché si era riconosciuto che il suo assistito era grandemente diminuito nella capacità di intendere e volere per malattia di mente, ma la pena di lustri era stata diminuita di appena tre mesi! Ed ancora per il grandemente diminuito per malattia di mente nella capacità di intendere e di volere, la diminuzione di pena può essere irrisoria! E ancora oggi il codice, dopo aver riconosciuto che l'imputato era al momento del fatto grandemente diminuito nella capacità di intendere e volere ed averlo condannato a lustri di reclusione, gli ordina di essere — a pena per lustri espiata — curato nel manicomio: irrisione suprema che si comprendeva solo in coloro che non credevano alle malattie di mente e che punivano, in odio alla scienza e con mortificazione della coscienza, quelli che il medico aveva dichiarato ammalati! Apprestiamo almeno quelli che io chiamo pronti soccorsi da croce rossa

contro queste superstite ingiustizie del codice penale che mortificano veramente.

Né in questa troppo rapida corsa per troppo vasto terreno mi sento di totalmente trascurare il richiamo delle necessità inerenti alla legge professionale. Non voglio indugiarmi su questo argomento, ma mi piace rievocare l'ispirazione di un degno avvocato che ha sempre combattuto generosamente tutte le battaglie della libertà, che è un alfiere della libertà della toga degli avvocati: sorella della toga dei magistrati. Il collega, che fu per lunghi anni segretario del consiglio dell'ordine di Milano (e che naturalmente in questo momento non pensa che io pensi a lui e legga le sue nobili parole), scrive, a proposito della indipendenza anche della nostra classe, di quella classe che ha sempre difeso le ragioni della libertà — perché, onorevoli magistrati che eventualmente mi ascoltate, noi siamo anche attivisti di giustizia nel senso di libertà; i magistrati furono e sono mirabili resistenti passivi alle ingiustizie, non sempre sono, perché non possono essere, attivisti di giustizia in senso di libertà — ebbene, dicevo, questo mio nobile collega: così si esprime in un suo recente studio sulla legge professionale: «Ahimè, ritornano le ombre vane fuor che nell'aspetto, e la constatazione converte il disinganno in doloso stupore. L'Ordine è custode del suo albo, pure (articolo 113) il consiglio (a parole *maitre de son tableau*) è tenuto a notificare subito ogni decisione in materia di iscrizione e relativa motivazione con lettera raccomandata all'interessato, il che è giusto, ed al consiglio nazionale forense» (che come vedremo a suo tempo diventa una specie di Moloch e Fta insieme, divoratore ed immenso). Ma, udite: «I provvedimenti d'iscrizione nell'albo e quelli pronunciati in tema di sospensione e di cancellazione di diritto e facoltativa vengono notificati nello stesso modo anche al procuratore generale del distretto che può ugualmente impugnarli entro i venti giorni». E non vi leggo tutto quello che è autorevolmente scritto per non allungare di più il mio intervento, necessariamente febbrile nelle strettoie implacabili.

A questo punto mi permetterò di dire soltanto ancora pochissime cose intorno ad un problema che ci assilla, quello dell'amnistia. Capisco perfettamente che la discussione intorno all'amnistia avverrà — in altra ora — in questa aula, e prima ancora in sede di Commissione di giustizia. Però mi consenta, onorevole ministro (poiché l'accennare a taluni problemi può essere vantaggioso anche dal punto di vista... orario), di dire le ragioni

per le quali penso che a coloro che l'aspettano si debba dire qualche cosa, a proposito dell'amnistia, che non può annunciarsi definitiva, ultima, ma che necessariamente dovrà concludere un periodo di storia.

È la stessa economia costituzionale che garantisce, con le sue difficoltà tecniche, da rapidi ritorni di provvedimenti di clemenza. Non mi ispira nostalgia che comunque sarebbe poesia e non prosa... allarmante: nel passato, in occasione di fausti eventi, della nazione e della casa, si largivano decreti di amnistia, qualche volta ristretti. Era sempre una benedizione, anche se non solenne. Necessariamente i provvedimenti di clemenza per la nuova tecnica costituzionale impongono lunghi esami, comportano svolgimento lunghissimo, e quindi non vi è più il pericolo di sentir dire dall'uomo della strada, qualche volta insensibile al dolore degli altri: «Basta con queste continue amnistie!». No, i birboni sappiano, i galantuomini si assicurino che certamente questa amnistia, con il parto faticoso imposto dalle nuove norme costituzionali, sarà l'ultima per un periodo indeterminato di tempo, l'ultima — intendiamoci — se non sarà non dico iniqua, se non sarà equa.

Il progetto — che è stato presentato — è nobile per talune impostazioni. È giusto che essa sia una amnistia ambivalente, perché sarebbe inconcepibile che gli sconfitti di una situazione politica potessero avere trattamento più favorevole rispetto a quelli che furono i vittoriosi di una situazione politica dalla quale questa è derivata.

Onorevole ministro, quando vi verranno sottoposte talune modificazioni, confido che voi comprenderete lo spirito che muove coloro i quali sentono che, come la libertà ed il diritto rispettati negli avversari sono in fondo il più alto e più sicuro titolo alla propria libertà e al proprio diritto, così la equità praticata nei confronti di tutti è consacrazione di alta equità!

C'è una espressione che ha dato luogo alle più antiche interpretazioni: il «fine politico». Le sofisticazioni che di questo concetto si sono, da una parte e dall'altra, tentate non possono non avere impressionato tutti gli spiriti liberi e liberali dell'Italia; così si è distinto tra movente e fine. Mi si lasci dire che per me come l'occasione fa l'uomo ladro, così l'occasione fa il diritto politico. Nel decreto di amnistia del 1922 era veramente contemplata l'occasione politica, in relazione a determinati avvenimenti di allora. Quella amnistia distinse il fine nazionale dal movente politico, ma pure avvertì la determi-

nante o la convergente «occasione»! Ancor più oggi, dopo tanto travaglio di storia e tanta livellatrice sventura, non possiamo chiuderci nella insensibilità dei nostri rancori e dire che dalla parte dell'avversario è sempre il delitto comune. Voi, degli opposti settori, non chiudetevi nelle furenti recriminazioni e negli inesorabili esclusivismi. Dobbiamo riconoscere che purtroppo nella vicenda che fu dolorosa e che fu anche fratricida assunse il delitto politico esasperate espressioni e forme e volto del delitto comune. Ma il delitto politico è qualificato dalla sede — purtroppo l'Italia, — e dal calendario: perché i fatti che si sono verificati non si sarebbero verificati se non ci fosse stata la passione, la furia politica! Pensate: se colui che dominò anche in quest'aula, non sufficientemente contraddetto da chi ne ebbe in qualche momento la possibilità, fosse stato ucciso da un rapinatore, sarebbe stato abbandonato sul luogo dell'uccisione; poiché non è stato ucciso da un rapinatore, il suo corpo è stato esposto forse a montò, certo a vilipendio! Non basta l'apparenza atroce del delitto a far qualificare come comune un delitto mosso dalla passione, passione che non placheremo se lo Stato forte non saprà essere generoso, se lo Stato libero non saprà restituire a libertà quanti noi sentiamo che non avrebbero commesso delitto se il clima non li avesse trascinati nella tempesta.

E l'amnistia deve essere larga per quanto riguarda i delitti politici, non deve esitare nelle interpretazioni equivoche. Ma l'amnistia, per venire ai delitti sicuramente comuni, deve essere cauta in relazione al *quantum* della pena edittale. Altra la valutazione per i condoni che per altro dovrebbe essere proporzionale. E sono, illustre ministro, ad invocare perché si veda per esempio quello che è avvenuto in un periodo che è oggi giudiziariamente superato: negli anni in cui non funzionava il secondo giudizio di merito della corte di assise. Abbiamo vissuto anni in cui vedevamo il sincero cordoglio di magistrati; ci dovevano dire che mancando le attenuanti indeterminate non era possibile spesso evitare l'ergastolo, qualche volta la morte! Non si dimentichi la situazione paurosa dei condannati quando un giudizio non poteva essere riveduto in fatto, quando non poteva soccorrere nemmeno la illuminata formula delle attenuanti generiche che furono prima della loro sciagurata soppressione e sono oggi e saranno salvezza di giustizia e proporzione!

Mi si consenta, pertanto, di insistere per una applicazione del condono proporzionale all'entità delle pene, ed ogni cura si ponga a per-

fezionare la legge che il paese attendeva a concludere triste e tristo periodo della sua storia!

Un attimo ancora, onorevoli colleghi, per richiamarmi ad un passo della relazione, redatta con giolittiana compostezza dall'onorevole Fumagalli. Permettetemi di dire che io credo molto alla efficacia della prevenzione e poco a quella della repressione. È per questo, anche per questo, che ho sempre condannato, nella mia intelligenza, nella mia coscienza, per senso di diritto, per imperativo morale, la legislazione speciale che inchiuda la libertà del magistrato ad una pena iniqua che offende il diritto — non serve contro il delitto — perché, quando s'assume per la pena esaspera la ragione contingente, si dimentica che il delitto particolarmente inquietante nel momento passato di... moda trova superstita la sanzione aberrante!

Va invece, in paese libero e civile, esaltata la prevenzione e ogni generoso sforzo che la solleciti e la presidi e la sviluppi. È per questo che vedo con tristezza nel capitolo del bilancio che ai servizi industriali degli istituti di prevenzione e pena è stato riservato solo un mezzo miliardo! Poco, se anche si pensi che dal frutto del lavoro dei carcerati lo Stato non potrà che trarre sensibili vantaggi anche economici. Saluto invece nel miliardo destinato al mantenimento e al trasporto di minorenni la speranza di un divenire migliore per la giovinezza italiana.

Io concludo, per tener fede alla promessa e per avere l'elogio — che mi compete — dall'onorevole Presidente, avendo corso contro il cromometro!

Onorevoli colleghi che, squisiti per qualità, mi avete ascoltato, vivete questa certezza: è fondamentale il problema della giustizia. Lo affermo non perché io vesta la toga, ma perché questa è profonda, vissuta certezza da tante esperienze. Si irride spesso all'oratoria-saliva né io la onorerò. Ma, caro ed illustre collega Amadei, ci sia consentito di affermare, dall'altezza di questa tribuna, che è apostolato di bene la generosità verso i caduti. Io penso, onorevole Presidente, onorevole ministro, onorevoli colleghi, che la patria si emenda con le leggi e si adorna con il costume. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato al pomeriggio.

La seduta termina alle 14,20.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. GIOVANNI ROMANELLI