

## DCXXXVII.

## SEDUTA DI VENERDÌ 4 OTTOBRE 1957

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **TARGETTI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **RAPELLI**

<b>INDICE</b>	PAG.		PAG.
	PAG.	<b>Proposte di legge (Svolgimento):</b>	
<b>Congedo</b> . . . . .	35961	PRESIDENTE . . . . .	35962
<b>Comunicazione del Presidente</b> . . . . .	35962	COTTONE . . . . .	35962
<b>Disegni di legge:</b>		NATALI, <i>Sottosegretario di Stato per le</i>	
<i>(Approvazione in Commissione)</i> . . . . .	36018	<i>finanze</i> . . . . .	35962
<i>(Deferimento a Commissioni)</i> . . . . .	35962	TAROZZI . . . . .	35963
<i>(Presentazione)</i> . . . . .	35972, 36018	SCALFARO, <i>Sottosegretario di Stato per</i>	
<b>Disegno di legge (Seguito della discussione):</b>		<i>la giustizia</i> . . . . .	35963
Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1957-58 (2686) . . . . .	35963	<b>Interrogazioni e interpellanze (Annunzio)</b> . . . . .	36045
PRESIDENTE . . . . .	35963		
MUSOTTO . . . . .	35963		
DEGLI OCCHI . . . . .	35967		
LA ROCCA . . . . .	35972		
FUMAGALLI . . . . .	36013		
BREGANZE . . . . .	36019		
DELLA SETA . . . . .	36024		
AMADEI . . . . .	36027		
CACCURI . . . . .	36033		
GORINI . . . . .	36040		
MARTUSCELLI . . . . .	36043		
<b>Proposte di legge:</b>			
<i>(Annunzio)</i> . . . . .	35962		
<i>(Approvazioni in Commissione)</i> . . . . .	36018		
<i>(Deferimento a Commissioni)</i> . . . . .	35962		

**La seduta comincia alle 9,30.**

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

*(È approvato).*

**Congedo.**

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Bovetti.

*(È concesso).*

**Deferimento a Commissioni.**

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva fatta, ritengo che i seguenti provvedimenti possano essere deferiti, in sede legislativa:

*alla IV Commissione (Finanze e tesoro):*

« Formalità per la somministrazione gratuita di vestiario ai sottufficiali, graduati e militari di truppa della Guardia di finanza e per

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

l'acquisto dei mobili e materiali di casermaggio per il Corpo » (*Approvato dalla V Commissione del Senato*) (3194);

*alla VII Commissione (Lavori pubblici):*

« Autorizzazione della spesa di lire un miliardo, in cinque esercizi finanziari, per la costruzione di caserme per la Guardia di finanza » (*Approvato dalla VII Commissione del Senato*) (3193) (*Con parere della IV Commissione*).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

#### Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

FALETTI: « Delega al Governo per la emanazione di norme per la esecuzione delle linee elettriche aeree esterne » (3203),

SCALIA VITO ed altri: « Estensione delle norme contenute nel regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, al personale degli autoservizi extraurbani » (3204).

Saranno stampate e distribuite. Avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, le proposte saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

#### Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. Comunico che la I Commissione (Interni), nella seduta del 27 settembre, ha deliberato di chiedere che le proposte di legge Cappugi ed altri: « Riconoscimento dell'anzianità di servizio al personale degli uffici del lavoro, inquadrato nei ruoli organici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520 » (2435) e Diecidue ed altri: « Disposizioni a favore dell'Associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra » (2632), già assegnate alla Commissione stessa in sede referente, le siano deferite in sede legislativa.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

#### Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che i deputati La Spada e Giolitti sono passati a far parte, rispettivamente, del gruppo parlamentare del

partito monarchico popolare e del gruppo parlamentare del partito socialista italiano.

Cessano, pertanto, di far parte del gruppo misto.

#### Svolgimento di proposte di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di due proposte di legge. La prima è quella di iniziativa del deputato Cottone:

« Proroga delle agevolazioni fiscali nel settore della edilizia nuova e di ricostruzione » (3121).

L'onorevole Cottone ha facoltà di svolgerla.

COTTONE. L'opportunità della proposta di legge mi pare evidente. Recentemente un onorevole collega ha presentato una proposta analoga e ha avuto modo di illustrarla chiaramente in quest'aula. Lo stesso Governo ebbe a presentare in materia due suoi disegni di legge che giacciono uno al Senato e l'altro alla Camera. Si tratta di prorogare le agevolazioni fiscali previste per la edilizia nuova e di ricostruzione. Non starò ad illustrare la bontà della proposta di legge e la necessità di intervenire in questo settore. Sarebbe irrazionale ed assurdo fare decadere totalmente e improvvisamente tutti i benefici previsti per il settore della edilizia. D'altra parte, queste agevolazioni, che erano state per legge già prorogate fino al 31 dicembre 1957, erano sostenute da ragioni che, secondo me, sono valide tuttora.

È per questi motivi che prego la Camera di prendere in considerazione la proposta di legge ed il Governo di non avanzare le consuete riserve, dal momento che esso certamente condivide le ragioni che sostengono la proposta stessa.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

NATALI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Cottone.

(*E approvata*).

La seconda proposta di legge è quella di iniziativa dei deputati Tarozzi, Macrelli, Lami, Boldrini, Giuliana Nenni, Vincenzo Cavallari,

Gina Borellini, Marabini, Bottonelli, Reali e Cervellati:

« Autorizzazione di spesa per la costruzione del canale di irrigazione emiliano-romagnolo » (3147).

L'onorevole Tarozzi ha facoltà di svolgere questa proposta di legge.

TAROZZI. Il progetto del canale di irrigazione emiliano-romagnolo ha raccolto i più vasti consensi fra la popolazione di ben cinque province: Bologna, Ravenna, Forlì, Ferrara e Modena. Si tratta infatti di irrigare una vasta zona di 200 mila ettari che si trova già in uno stadio di avanzata sistemazione. L'apporto di acqua prelevabile dal Po renderà possibile un più intenso sfruttamento agricolo della zona rendendo in pari tempo un non lieve sollievo alla numerosa popolazione agricola della regione.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Tarozzi.

(È approvata).

Le proposte di legge ora svolte saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

#### Seguito della discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia. (2686).

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

Riprendiamo così una discussione terminata questa stessa mattina, perché la seduta di ieri si è protratta sin oltre mezzanotte. I funzionari e tutto il personale sono chiamati a sostenere fatiche che forse superano i limiti delle possibilità fisiche; tanto che sarà probabilmente necessario ricorrere a turni riducendo i servizi, per riguardo verso quei funzionari e subalterni che in questi giorni hanno lavorato per 15 e anche 16 ore. Si tratta di tener conto oltre a tutto delle più elementari esigenze fisiche.

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

MUSOTTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in uno dei precedenti dibattiti sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia

lamentai lo scarso interesse del Governo per il potenziamento di questo bilancio, la cui spesa rappresentava il 2 per cento di quella generale dello Stato.

Dalla relazione che accompagna lo stato di previsione, apprendiamo che la percentuale è rimasta la stessa. Manifesto quindi il mio scetticismo in ordine alla soluzione dei problemi fondamentali, che dovrebbero garantire una retta amministrazione della giustizia. È di tutta evidenza che il bilancio della giustizia incide in misura limitatissima sulla spesa totale dello Stato, mentre somme più ingenti e difficilmente apprezzabili affluiscono, direttamente o indirettamente, nelle casse del pubblico erario dagli uffici giudiziari: questo è il pensiero che ha manifestato il procuratore generale della corte d'appello di Perugia in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario.

Perciò, onorevoli colleghi, noi attenderemo invano, per lungo tempo, la soluzione dei vari problemi giudiziari, finché il Governo non riconosca l'importanza della amministrazione della giustizia nella organizzazione di uno Stato moderno.

Nel mio intervento vorrò intrattenermi su un problema che ritengo ed è importante: quello della riforma carceraria. Ma prima, quasi pregiudizialmente, vorrei far cenno ad un altro problema: quello della sistemazione delle sedi giudiziarie, in rapporto alla legge del 27 dicembre 1956, che dà al ministro di grazia e giustizia la facoltà di sopprimere sedi di preture. È appunto questa facoltà concessa al Governo che mi costringe a ritornare su un argomento, di cui mi sono occupato in precedenti interventi, ed anche con ordini del giorno ed interrogazioni.

Dopo la legge del 1890, che soppresse parecchi tribunali e preture, il regio decreto 23 marzo 1923, fece davvero, senza alcun criterio razionale, una ecatombe di uffici giudiziari (573 preture e 58 tribunali). Penso pertanto che il ministro guardasigilli debba fare un uso controllato della facoltà concessagli dalla Camera e che debba, anzi, rivedere il problema con criteri razionali e obiettivi.

Il relatore, che è stato anche sottosegretario per la giustizia, non è favorevole alla soppressione di nuove preture, che definisce sentinelle avanzate della legge, e che esprimono il volto della giustizia. Io, che da tempo mi vado occupando del problema, sono contrario alla soppressione delle preture esistenti, ma favorevole anche al ripristino di quelle già soppresse, ed insisto anche sull'assegnazione dei titolari nelle preture esistenti. Quella di

Casteltermini (Agrigento) per esempio ne è priva da quattro anni! E, parlando della Sicilia, mi riferisco a Petralia Soprana, a Petralia Sottana e a San Mauro Castelverde, a più di mille metri sul livello del mare, sulla catena delle Madonie. Occorre avvicinare la giustizia al popolo per una esigenza morale, sociale e politica. Affermavo in un mio precedente intervento, che l'ufficio di pretura è un centro di intellettualità, dove il giudice guida, illumina, consiglia, svolgendo, direi quasi, una politica giudiziaria. Guidare e aiutare il povero che si crede vittima di un sopruso o di una ingiustizia, spesso privo di mezzi e di patrocinio, è un alto compito politico e sociale, che innalza il giudice nella estimazione pubblica e rinsalda la fiducia nell'amministrazione della giustizia.

Il problema va riguardato particolarmente sotto un altro riflesso: la tutela della libertà personale. Là dove manca il giudice, è la polizia giudiziaria l'arbitra delle prime indagini, che sono le più importanti, perché danno all'istruttoria il primo orientamento, che più tardi la solerzia e la sagacia del giudice non riusciranno facilmente a cambiare, anche se le nuove risultanze lo richiedessero. La possibilità dell'errore giudiziario si annida proprio in questa prima fase dell'indagine.

Dissentito dal suggerimento del relatore. Se l'auspicato aumento della competenza del pretore non potesse risolvere il problema, il relatore ritiene che si potrebbe ricorrere all'assegnazione di un solo titolare in più uffici, conservando a ciascuno di essi la sede e anche l'ufficio della cancelleria. Sarebbe, onorevole Rocchetti, pressappoco il rin vigorimento del sistema delle sezioni di pretura, che l'esperienza non ha convalidato. E, a parte il costo del funzionamento, il sistema creerebbe il giudice vacante, impossibilitato a svolgere contemporaneamente il proprio compito negli uffici che gli venissero eventualmente affidati.

Le stesse osservazioni potrei fare in ordine ai tribunali soppressi e al loro ripristino. La cittadina che ha avuto soppresso il tribunale ha perduto il suo ruolo, la sua importanza, è stata mortificata, direi, nelle sue tradizioni, isolata dal centro di vita di quei comuni di cui gli abitanti, per i molteplici bisogni della vita moderna, così varia e complessa nel continuo sviluppo della sua attività, si recano negli uffici del tribunale portando movimento ed anche vita.

Vi sono dei tribunali carichi di lavoro, e il numero dei comuni dipendenti giudiziariamente da essi è così eccessivo che non sono in grado di svolgere le loro normali funzioni, con

tutto danno dell'amministrazione della giustizia. Ecco quindi la necessità dell'istituzione di nuovi tribunali.

E passo a trattare di un altro problema, che ritengo importante: la riforma carceraria. Lo sollecitano anche gli ultimi drammatici episodi del carcere di Palermo, che hanno turbato gravemente la pubblica opinione. Certamente il problema importerebbe un esame analitico delle condizioni attuali degli stabilimenti di prevenzione e di pena; ma, seppure idonea la sede del dibattito sul bilancio della giustizia, le esigenze dei lavori parlamentari mi costringono alla concisione.

È vero, di notevoli contributi si è arricchito lo studio del problema inteso a portare un soffio di vita nuova, moderna, nel regime degli istituti di prevenzione e di pena e soprattutto ad elevarli al livello delle nazioni civili e a liberarli da una concezione arretrata e inumana nei confronti dei condannati, ancora operante e in definitivo contrasto con l'alto precetto della nostra Costituzione.

Interessante è il contenuto della relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari, di cui relatore è stato il senatore Persico, e più specificatamente, i lavori per la riforma carceraria della commissione del Centro nazionale di prevenzione sociale e di difesa, nominata nel 1950.

La relazione di questi lavori, ricca di osservazioni tecniche e giuridiche e che porta il nome di Antonio Greppi, esamina il problema in rapporto ai sistemi penitenziari delle altre nazioni, dal punto di vista sociologico, medico, giuridico ed anche economico.

Come sintesi di tutte le ricerche, le osservazioni, le esperienze, un'affermazione umana è fondamentale: nessuna creatura può essere abbandonata al proprio destino senza uno sforzo adeguato di recupero. E va ricordata anche una proposta di legge di deputati della mia parte, gli onorevoli Berlinguer, Targetti e Bernardi, del 25 novembre 1955, che, mirando principalmente al riordinamento dell'amministrazione giudiziaria, si occupa, fra l'altro, del personale di custodia, di cura e di rieducazione, e vuole essere un cauto inizio di attuazione del precetto costituzionale, relativo al concetto della pena volta alla rieducazione del condannato.

In tutti i sistemi penitenziari vigenti nelle nazioni civili è l'ansia e lo sforzo del recupero integrale del condannato e — indubbiamente — in ciò ha contribuito non poco l'apporto del pensiero giuridico italiano. Mi piace ricordare, tra gli altri, uno studio sul sistema

penitenziario del Belgio, nel quale si apprezza il contributo della scuola italiana nella evoluzione delle idee che hanno trasformato le concezioni penali di quel paese sin dal principio del XIX secolo, apportando una modifica importante al trattamento dei condannati. L'Italia insegna, ma purtroppo non è mai la prima a trarre vantaggio dai suoi insegnamenti.

« Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato ». Questa è la norma formulata dall'articolo 27 della Costituzione, che racchiude un principio di civiltà e di progresso e dovrà costituire il fondamento essenziale della riforma carceraria, il recupero e il riadattamento alla vita sociale del condannato, secondo le aspirazioni della vita democratica del paese.

Il carcere non deve mortificare e avvilitare fino a spegnere a poco a poco la personalità del condannato: deve operare per un lavoro intelligente, razionale di rieducazione, di raddrizzamento, di cura; in sintesi, di recupero di colui che ha turbato l'ordine sociale. Il carcere non deve considerarsi come un mondo a sé, con la propria vita e con le proprie leggi, per cui il carceriere è tutto e il condannato è un nulla che si disperde e si annulla nel numero di una matricola. Lo Stato dovrebbe ricordare che il delitto non è opera solo del delinquente, ma anche della società, con la sua organizzazione e con le sue leggi.

Umano e scientifico è il pensiero espresso dal professor Antonio Banfi, ordinario di storia della filosofia all'università di Milano, nella sua relazione conclusiva della sottocommissione sociologica istituita per la riforma carceraria dal Centro di prevenzione e di pena: « Il crimine non è opera di un solo individuo: esso trova le sue condizioni, la sua provocazione direi nella situazione sociale. È la società dunque che deve restaurare in sé l'ordine di diritto. Ora, una pena disumana, un disumano trattamento dei carcerati, l'esistenza di un tale centro di miseria umana, di crudeltà, di corruzione, di avvilitamento, costituiscono delle forze eticamente negative all'interno della società, un principio di distruzione della eticità e non di restaurazione ». Lo stesso pensiero è formulato dal Romagnosi nella *Genesi*, nella quale, direi quasi, si prelude alla dottrina positiva: « L'individuo è determinato a delinquere dalle condizioni sociali in cui vive: difetto di vigilanza, difetto di giustizia ».

Occorre che il recluso non perda mai la coscienza del diritto alla sua libertà e alla sua dignità, presupposto per la sua rieduca-

zione e il suo recupero, pur nei limiti che gli impone la sua particolare condizione.

Ho il consenso del relatore al presente bilancio, onorevole Rocchetti: umanizzare la pena, al fine di rieducare il condannato, senza però abdicare alle esigenze imprescindibili della difesa sociale. D'accordo, onorevole Rocchetti, mancano i mezzi materiali per realizzare le iniziative suggerite dalla scienza, dalla tecnica e dall'esperienza. Ma un Governo, che abbia senso di responsabilità, deve avere a cuore la soluzione di uno dei più vitali problemi, che attesterebbe il progresso civile in un settore importante della vita del paese, perciò dovrebbe compiere ogni sforzo coordinando le risorse finanziarie per trovare i mezzi materiali occorrenti.

Ma a me pare che io abbia anche il consenso dell'onorevole ministro, che io raccolgo dal discorso che egli pronunciò alla chiusura del corso nazionale per religiose del carcere. Diceva l'onorevole Gonella: « Un amore di benevolenza e di beneficenza che non incoraggia il male né indulge al male, ma mira a trascinare via dal male. In fondo in fondo, è il pensiero e l'insegnamento della moderna antropologia criminale: strappare il delinquente dall'uomo e non l'uomo dal delinquente ».

Il problema va studiato e va affrontato con decisione e urgenza. Porre mano alle opere di edilizia carceraria, anzitutto, onorevole ministro, attrezzando gli istituti di pena esistenti, che ancora non rispondono alle esigenze elementari della vita moderna.

Afferma il relatore che esistono ben 35 istituti di pena sforniti di ogni mezzo elementare di igiene e che in essi è ancora in uso il lurido bugliuolo. Il rilievo esprime un sentimento di umana solidarietà, e ci fa arrossire di vergogna, onorevoli colleghi, dinanzi a noi stessi, e agli stranieri, che meglio di noi conoscono le nostre cose. Infatti ho consultato recentemente un trattato di autori francesi, che si occupa — con completezza e competenza — dei regimi penitenziari dei diversi paesi.

Mancano gli stabilimenti speciali in rapporto alla individualizzazione della pena per varie categorie dei condannati, secondo le distinzioni del codice penale agli articoli 141, 142, 143. Deficientissimo il numero dei manicomi giudiziari, in quest'epoca così ricca, purtroppo, di pazzi criminali: quattro o cinque in tutto. Ricordo quelli di Reggio Emilia, di Aversa, di Barcellona e Pozzo di Gotto. Pochissimi, e neanche tecnicamente attrezzati in rapporto alle esigenze suggerite dalla scienza criminologica moderna.

Ed avviene, talvolta, che il personale dirigente, per aderire a nuove richieste di esami e di osservazioni su nuovi ammalati, sia costretto, appunto per la insufficienza di posti disponibili, a trasferire in altro stabilimento soggetti non ancora guariti, danneggiandoli nella salute, docili ormai ed assuefatti al trattamento ed alle cure dell'istituto che lasciano.

Inoltre, sono necessari, prendendo l'esempio di altre nazioni, idonei stabilimenti di riqualificazione sociale, che consentano al condannato di vivere e di ricrearsi in un ambiente sano, che lo prepari al recupero dell'esercizio delle sue attività morali e sociali.

Sistemi di vita nuova, dunque, di lavoro retribuito, che ha una grande efficacia rieducativa, d'istruzione razionale, vigilata, estesa a tutti i condannati di qualunque età, capace di rilevarne il carattere e la coscienza.

Onorevole ministro, voglio fare un rilievo che credo abbia particolare importanza, per i suoi riflessi umani in rapporto alla vita del detenuto, economici in rapporto alla finanza dello Stato. In Italia manca una sussistenza carceraria il cui funzionamento dovrebbe abolire le vigenti disposizioni in rapporto al regime alimentare dei detenuti. Secondo una legge in materia di contabilità dello Stato, le forniture di una certa entità sono affidate a privati, mediante contratti di appalto, aggiudicati attraverso le solite aste. L'imprenditore aggiudicatario non ha che un interesse: spendere il meno che sia possibile, trarre dal contratto ogni lucro, non preoccuparsi delle esigenze alimentari del detenuto. In sintesi: specula sulla vita dei condannati. Lo Stato, certo, con una economia su quello che paga all'appaltatore, potrebbe assicurare al detenuto un'alimentazione migliore, conforme alle tabelle regolamentari ed anche varia, secondo le esigenze organiche dell'individuo.

Valuti, onorevole ministro, il senso di umanità del mio rilievo, e la bontà e l'utilità della mia proposta. Se ne renda interprete ed assuma l'iniziativa: se ne avvantaggerà la vita dei detenuti ed anche la finanza dello Stato.

Il giudice di sorveglianza ha da noi poteri assai limitati: vigila l'esecuzione delle pene detentive, delibera circa l'ammissione al lavoro all'aperto, e dà parere sulla liberazione condizionale. Poteri questi praticamente formali, che ne fanno una figura assai scialba e, direi, quasi trascurabile. Occorre, perciò, allargargli la sfera di competenza, dandogli nuove e più larghe attribuzioni, conferirgli una personalità speciale, che abbia più efficacia nel controllo delle pene detentive e nelle misure di sicurezza. Egli dovrebbe, attraverso

una organizzazione razionale, conoscere tutta la condotta carceraria del condannato, intervenendo e sorvegliando la cartella biografica, distinguendo i delinquenti comuni da quelli politici, ai quali, d'altro canto, dovrebbe essere riservato altro trattamento, in rapporto al movente del delitto.

Così egli potrà giudicare sul grado di ravvedimento e di miglioramento morale conseguiti dal condannato. In tal modo il giudice di sorveglianza, già in grado di accertarne le prove effettive e costanti di buona condotta, alla fine dell'esecuzione della pena, dovrebbe dichiarare la riabilitazione del condannato.

Ciò per un principio di giustizia, e per gli insegnamenti della moderna scienza sociologica; e senza attendere altro lasso di tempo, che prolungherebbe la pena, che il condannato ha già scontata. Così la società lo accoglierebbe con occhio meno diffidente e guardingo, utilizzandolo anche con più agevolezza, eliminati gli intoppi e le prevenzioni determinati dalla condanna.

Il condannato, poi, con animo più sostenuto e rimesso, difenderebbe l'ottenuta riabilitazione, il premio del suo comportamento in carcere, che agirebbe da freno, impedendogli più facilmente di ricadere nella consumazione di nuovi delitti.

È un altro vantaggio, particolare ai fini della vigilanza e del sospetto. Il provvedimento di riabilitazione risulterebbe dall'elenco — aggiornatissimo — dei carabinieri e dal fascicolo dalla copertina rossa, alla categoria 2/2, che la questura istituisce anche per colui che è stato almeno una volta implicato in cose penali.

Non è facile, certo, il conseguimento di questi fini che ci proponiamo, senza l'ausilio del personale carcerario, che dovrebbe essere scelto con criteri nuovi, moderni, di selezione, capaci di fargli intendere ed esercitare la speciale missione che lo Stato ad esso affida. A proposito, mi viene in mente il pensiero di un sociologo: il personale carcerario dovrebbe fare un tirocinio di detenuto (*Si ride*), prima di intraprendere l'esercizio delle sue funzioni. Il professor Ottolenghi — che passò gran parte della sua vita negli ambienti carcerari — nei *Nuovi orizzonti delle discipline carcerarie* osserva che nei riguardi del personale si impone un reclutamento razionale, in base alle attitudini individuali, più che in tutte le altre aziende dello Stato, per le speciali mansioni affidate, per lo speciale ambiente, per le speciali persone che in esso vivono vita ben diversa dalla normale.

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

Il regolamento che attualmente governa e disciplina la vita dei nostri istituti di prevenzione e di pena è quello del 18 giugno 1931, un corollario dei codici Rocco. È antistorico, in rapporto alla moderna concezione della funzione della pena, alle aspirazioni di uno Stato democratico, e chiuso ai nuovi orientamenti etici e storico-sociali, suggeriti dalla scuola italiana.

L'onorevole relatore, pur definendola una pregevole opera di codificazione dell'esecuzione, non ha potuto trattenere, però, il suo giudizio severo intorno a norme troppo rigorose e non aderenti ai nuovi criteri penitenziari, ispirati ai principi della Costituzione. Norme — apprendiamo dal relatore — che l'onorevole Zoli, allora ministro della giustizia, pur in via amministrativa, cercò di modificare e di adattare alle nuove esigenze.

Allo studio, per la compilazione di un nuovo testo di regolamento carcerario, attende in atto una commissione, nominata dal ministro Moro il 26 aprile 1957. In proposito, un'utile osservazione, che il ministro guardasigilli vorrà valutare ed anche utilizzare, dopo che la commissione di studi avrà riferito sui propri lavori: preparare una legge formale di riforma carceraria, in armonia a quella del codice penale e del codice di procedura penale, da adeguare allo spirito della Costituzione, e lasciare al regolamento solo quelle norme che riguardano l'esecuzione della pena.

Onorevoli colleghi, ho finito. Ho potuto trattare il vasto problema solo nelle sue grandi linee fondamentali, nei suoi tratti più salienti. Esso, però, rimane all'ordine del giorno delle nazioni civili: è studiato persino dalla sezione di difesa sociale dell'O.N.U., per i riflessi politici e internazionali che esso presenta. L'onorevole ministro della giustizia che ponesse mano con decisione alla soluzione di questo problema, richiesta dalle nuove esigenze dello Stato moderno, acquisterebbe, certo, titolo all'ammirazione ed anche alla riconoscenza del popolo italiano. (*Applausi a sinistra*).

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

DEGLI OCCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, mi è particolarmente gradito fare un atto di contrizione. Prendendo la parola in occasione della risoluzione di una delle crisi ministeriali, anzi la prima, ho espresso un giudizio che ha ferito l'attuale ministro della giustizia, il quale può aver pensato in quell'occasione che io dimenticassi tutta una tradizione di solidarietà ideale nei suoi confronti.

Ebbi allora a dire che l'onorevole Gonella, designato a ministro della giustizia, poteva sorprendere perché non faceva parte della giustizia militante. Debbo dire con libertà, alla quale non rinuncio mai, che oggi sono particolarmente lieto di vederlo al vertice del ministero, perché penso che la giustizia abbia i suoi manovali (ed io sono un manovale del diritto); che la giustizia abbia i suoi burocrati, che sono assolutamente necessari, perché se la burocrazia è esposta sempre ad attacchi è pur sempre il tessuto connettivo dello Stato; che la giustizia abbia i suoi sistematici; ma non è male che abbia anche i suoi filosofi.

E pertanto, fatto questo atto di contrizione...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*,... non necessario.

DEGLI OCCHI. ... non necessario, ma comunque assolutamente spontaneo, passo a dire un'altra cosa gentile (soltanto perché la penso, perché diversamente non la direi): accanto a lui c'è un sottosegretario che mi piace di non veder presente perché sarò ancora più libero nella sincerità dell'elogio, il quale sottosegretario è indubbiamente un esperto di tutta la vicenda, che è vicenda di magistrati ed è vicenda di avvocati: chiaro, perspicuo, sempre preparato; e nessuno potrà pensare che io in questo momento indulga al costume adulatorio, perché tra me e l'adulazione c'è un'assoluta incompatibilità di carattere.

Sarò, vorrei dire, vertiginoso (non vorrei darvi le vertigini), perché so che altri del mio gruppo ha lungamente parlato nella seduta notturna. Ritorno sul luogo del mio « delitto », si potrebbe pensare, perché ogni volta prendo la parola sul bilancio della giustizia. E ritorno sul luogo del mio delitto anche preso qualche volta da tristezza per dover ripetere quello che precedentemente ho sostenuto non essendosi tradotto in determinazioni legislative, che sono sempre difficili a prendersi; onde è un luogo comune di estrema volgarità l'aggressione a quella che è l'insufficienza legislativa, perché fare le leggi è la cosa più difficile, e dovrebbero saperlo anche quelli che fingono di non saperlo o che veramente non lo sanno.

Così indubbiamente qualche provvedimento ancora non è intervenuto; peggio, non è intervenuta ad esempio una determinazione fondamentale di attuazione della Costituzione, anzi nella Costituzione: perché il Consiglio superiore della magistratura non è ancora regolato, e sappiamo perché non lo è — e qui una, forse unica, malignità la dirò —: noi dovevamo avere una Costituzione rigida. Eb-

bene tanto l'abbiamo fatta rigida che non abbiamo costituiti gli istituti basilari: non il regolamento rispetto alla legge, ma la legge stessa! Peraltro non vorrei essere indotto nella tentazione di qualche digressione che potrebbe sembrare una intenzionale digressione — o denigrazione — di parte.

Dirò alcune cose contro i luoghi comuni che si ripetono assai spesso e che soprattutto assai spesso si stampano. Affermo che tutti i magistrati hanno il diritto e il dovere di dire quello che pensano e di informare al loro pensiero la loro attività. Ma non sono rimasto entusiasta, pur non essendo affatto quel liberale, fino all'anarchia, che qualcuno pensa, quel generoso che taluno mi pensa, quel sentimentale che non sono, avendo appreso che nell'inaugurazione degli anni giudiziari si sono fatte delle invocazioni alla severità delle pene o meglio si è sottolineata la protesta contro i minimi delle pene largamente applicati. Io vivo questa convinzione da manovale del diritto ma da galantuomo nell'esercizio della mia professione: le pene esemplari sono soltanto le pene certe e rapidamente applicate. Le altre pene ambiziosamente esemplari sono misure ingannevoli; e qui vorrei dire al simpatico relatore che avrei gradito, ad esempio, che egli interpretasse un poco le statistiche. Un luogo comune è anche questo: troppe amnistie! Mi guardo bene dal farmi zelatore di nuove amnistie; se lo facessi scaverrei ulteriormente la tomba alle mie possibilità di rielezione (possibilità alle quali non è legata la mia vita: da 5 anni a questa parte sto pensando al discorso di Daniele Cortis, il quale iniziava a parlare alla Camera dicendo: « Nel parlare forse per l'ultima volta qua dentro... »). Io non sono uno zelatore di amnistie, ma basta col luogo comune che afferma essere state le amnistie ad arricchire la delinquenza che, contemporaneamente, si afferma in diminuzione nel settore dei delitti, come appare dai prospetti della relazione dell'onorevole Rocchetti.

Vorrei che il ministro, il sottosegretario, gli esperti di quella che è la vicenda giudiziaria in Italia fornissero, a proposito delle pene miti che sarebbero incentivo al delitto, una statistica non contenuta, invece, nella relazione dell'onorevole Rocchetti: quella degli omicidi-suicidi. Se fosse vero che in Italia la legge non difende dal delitto e che la severità della legge è irrisa, perché tanti, commesso il delitto, si sopprimerebbero? Se veramente la pena minima fosse un invito a nozze, se veramente la giustizia elargisse costantemente amnistie, essi — i delinquenti — vivrebbero nella certezza delle sopraggiun-

genti amnistie. Basta dunque con questi luoghi comuni!

Ma ciò non significa che io sia uno zelatore delle pene magari indeterminate, o che io non comprenda perfettamente il dovere dello Stato di reprimere la delinquenza; perché è un altro luogo comune credere che coloro i quali sono sensibili alle ragioni del tanto dolore che è nella vita — e qualche volta il dolore sbocca nella delinquenza — siano invece insensibili alla necessità della difesa della società.

Strani poi sono gli oblii che si rifugiano nel silenzio. Onorevole Rocchetti, mi permetta di fare un'osservazione. Quando leggo la sua veramente apprezzabile relazione (perché noi ci stimiamo ormai da un pezzo, ed è stato non soltanto il dato temporale a stabilire la stima, ma assai più la intensità del contatto), osservo: perché le statistiche ci apprendono il numero dei ricorsi discussi e non la percentuale dei ricorsi respinti? L'interrogativo prudente non vuole la malinconica risposta.

Naturalmente, sempre sulla traccia delle cosiddette pene esemplari, esporrò molto brevemente quella che è la mia opinione intorno al problema dell'ergastolo. Non credo che noi, vivendo nel tempo, abbiamo il diritto di condannare all'eternità nel tempo. Sono quindi nettamente contrario alla pena dell'ergastolo, malgrado che nella relazione l'onorevole Rocchetti creda di trovarne la giustificazione sociale aggiungendo che l'ergastolo, attraverso l'espiazione perpetua, può indurre ad una rigenerazione morale dell'individuo. Come se la rigenerazione morale del condannato a 30 anni non avesse il tempo di esprimersi lungo nientemeno sei non illustri lustri!

Ma non voglio diffondermi, perché l'ora non lo consente, intorno al problema che è indubbiamente ponderoso. Non si dica però che parlo per epigrafi, per epigrammi o « battute ».

Ho già detto un'altra volta che amo lo zucchero, salvo in determinate contingenze della vita fisica, e non arrossisco della dolcezza. Ma ho in orrore la saccarina, che è largamente diffusa nei congressi, nei libri, nella dottrina, per poi essere negata nella realtà della vita e della legislazione positiva.

Desidero invece richiamare l'attenzione del ministro e del sottosegretario sul problema particolare, che è diventato problema costituzionale, del trattamento dei condannati all'ergastolo nel tempo nel quale non vigevano le attenuanti generiche e le corti di assise, magari di guerra, non consentivano il secondo giudizio di merito.

Si è obiettato di fronte ad una nostra proposta di legge, che mi pare sia decorata anche della firma dell'onorevole Amadei, che vedo presente, come si potesse chiedere che il Parlamento disponesse esso un provvedimento del genere eccettuando impedimenti costituzionali in relazione alla legge-delega.

Il problema è, per il modo di sua soluzione, delicato, ma non si obietti che si dovrebbero rivedere tutti — e ciascuno — i processi per sapere chi poteva meritare le attenuanti generiche! No, non interessa! Il problema non può che essere un problema da affrontarsi non nei confronti del caso singolo, perché questo — si — sarebbe assolutamente assurdo; il problema dovrebbe essere risolto alla luce di un principio che è consacrato dalle statistiche. Se è vero che nella più parte dei casi le attenuanti generiche vengono oggi applicate, se è vero che le corti di merito di primo e secondo grado danno spessissimo il 62-bis e che è alta la percentuale delle sentenze riparatrici nel secondo giudizio di merito delle corti di assise; è vero che allora non operavano le attenuanti generiche e unico era il giudizio di merito. Ne consegue che ai condannati all'ergastolo nelle condizioni incontestabilmente deteriori ciò sia ragione di rancore (altro che revisione morale!) essi pensando che, se fossero stati giudicati in altra ora, il destino supremamente atroce (perché è il destino della libertà senza speranza) sarebbe stato loro risparmiato!

E allora, io richiamo tutta l'attenzione dell'onorevole ministro. Ha risposto il Governo qualche volta: vedremo i casi singoli.

Mi sia consentito di dire: fra i provvedimenti di clemenza indiscriminati, *erga omnes* (ogni livellamento importa pericolo) e i pericoli delle grazie singole — che sono discriminazione — il secondo pericolo non è il minore. La verità è che i provvedimenti collettivi di clemenza, oggi resi difficoltosissimi nella situazione costituzionale e istituzionale, hanno offerto fianco a tante critiche perché le successive amnistie hanno riprodotto gli stessi errori. Ma, in relazione alle grazie singole, non è da indubbiarsi già la equità attesa nella concessione; se mai, può temersi o dubitarsi nei paralleli con le determinazioni contrarie.

E qui mi sia consentito di dire che ho visto che si è creduto di celebrare un decennale (che non fu radioso per me) con molte grazie: troppe per un lato e troppo poche per l'altro. E anche qui, evidentemente, siete stati insidiati e dominati dal rispetto umano, perché, per non andare sommersi dai marosi contro i provvedimenti di clemenza, si è

pensato che dovesse passare, senza un segno di luce consolatrice (fosse un raggio!) una data, non cara a me, ma cara necessariamente — o non discara — a molti altri.

Errore, errore anche questo, di cui io potrei, se fossi un fazioso (ma non lo sono), allietarmi. Errore perché si era sperato; errore perché, ogni volta che date gioconde o dolorose si determinavano in altre situazioni istituzionali, il segno era dato, anche il piccolo segno! Perché, poi lo Stato forte vince sulla delinquenza, sul grande numero, non può essere messo o tenuto in scacco da un borsaiolo miserabile o da uno sciagurato rapinatore! Anche se, naturalmente, sia opportuno — e necessario — individuarli e sanzionarli!

Parlerò, ora, brevissimamente, della cosiddetta riforma stralcio. È perfettamente vero che è pericoloso, anzi pericolosissimo, toccare degli edifici armoniosi con delle modificazioni architettoniche. Il relatore difende il codice, che tuttora ci regge, evidentemente non considerandolo un codice di parte, se egli lo ha definito risultato di lunghi studi e di molto amore: di lunghi studi probabilmente, di molto amore certo, anche se non per la libertà.

D'accordo: introdurre delle modificazioni in ordine sparso può essere pericoloso; l'armonia può andarne anche in un certo senso turbata, ma se noi manteniamo delle costruzioni se non pericolanti, pericolose, almeno in taluni particolari che sono indicati, del resto, anche dalla relazione dell'onorevole Rocchetti, noi per non turbare l'armonia dell'insieme, imponiamo inammissibili servitù di errori, talvolta colpevoli.

E badate, onorevoli colleghi, badi l'illustre ministro e l'illustre sottosegretario, che certe riforme — stavo per dire riformette — sono urgenti. Nessun danno è derivato dalla introduzione delle attenuanti generiche, sacrosanta determinazione, una delle migliori determinazioni dalla Liberazione in poi. Nessun danno deriverà dai provvedimenti contro la responsabilità obiettiva dei direttori dei giornali, anche se la stampa debba sempre più avvertire il dovere dell'autolimita, magari astenendosi dalle deplorabili contaminazioni delle cronache truculente e — perché no? — dagli insulti anche al Parlamento nel quale noi dobbiamo credere non come parlamentari, ma come cittadini. Creda il Governo, che nessun danno deriverà da singoli provvedimenti, che sono invocati dalla esperienza, dalla giustizia, dal diritto e dalla equità.

Ho martirizzato, ho sevizato con « sevizie particolarmente efferate » quel distinto e valoroso presidente della Commissione di

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

giustizia che è l'onorevole Tosato, ed ella, onorevole sottosegretario, sa che alcuni giorni or sono finalmente è pervenuta alla discussione in Commissione giustizia una proposta di legge timida timida, candida candida, un richiamo a Giuseppe Zanardelli, a proposito della sospensione condizionale della pena, proposta da tutte le parti politiche. (Vedo l'onorevole Facchin sorridere per la buona azione fatta dandomi la sua firma). In sede legislativa dal 1954, nel 1957 la proposta di legge non è ancora approvata. Affidano coloro che sono stati chiamati a far parte del comitato ristretto per la formulazione tecnica della norma, ma l'onorevole sottosegretario aveva pensato che io potessi chiedere sospensioni condizionali in reiterazione. Consento, invece con lui che una volta sola possa essere concesso il beneficio, ma è aberrante per il diritto e per la giustizia (non esaspero il caso), che poche lire di ammenda per contravvenzione inflitte allo sventurato che non avrebbe di che pagarle, possano, per la inavveduta determinazione del giudice, confiscare per sempre il possibile beneficio della condizionale fino ad un anno ed anche fino a due anni, illustre sottosegretario! Mentre, poi, la precedente condanna alla multa esclude sempre dal beneficio!

Le proposte delle cosiddette riforme a stralcio — quando la loro urgente giustizia sia di tutta evidenza — non possono essere in alcun modo ritardate e vorrei che si venisse a patti (non a patti agrari), perché il ritardarle importerebbe continuazione di danni irreparabili.

Né ci si dovrebbe limitare ai soccorsi di urgenza. Sono attese dalla coscienza giuridica e morale riforme molto più importanti. Così io, anche perché non rappresento zone di confine (sono stato amaramente ed ingiustamente battuto in zone di confine come candidato e l'eccesso del successo mi ha ridotto in recesso), posso serenamente dirvi che senza avere simpatia particolare per i contrabbandieri, non è possibile assistere all'aberrazione, che è quasi sempre finzione, delle centinaia di milioni di sanzione per coloro che non possono che vendere di frodo le sigarette. È qualche volta atteggiamento di demagogia (quella sì sentimentale) dire che i contrabbandieri sono sempre povera gente, che faticano la vita, che il delitto di contrabbando non è sentito. Non mi interessa l'etica del contrabbandiere, ma ho la fierezza di affermare l'assurdità, il grottesco di condanne che non si eseguono e non possono eseguirsi per la inesistenza economica del contrabbandiere, onde la pena economica orripilante non si

conclude che con la sanzione corporale: anni di reclusione, per i quali lo Stato finisce col rimetterci le spese del mantenimento in carcere!

Altre riforme fondamentali urgono, soprattutto quante comporterebbero la eliminazione del diritto-maschera, del diritto, peggio che fariseo, divenuto fariseismo!

FACCHIN. Ai petrolieri, però, lasciamo che le multe le paghino.

DEGLI OCCHI. Onorevole Facchin, ella mi richiama quelli che definisce petrolieri, forse per evitare una mia risposta polemica, io dovendole riconoscenza per la firma data alla proposta di legge sulla sospensione condizionale della pena. Pertanto mi limito a dire: state attenti; anche nel campo petrolifero l'equivoco è grande perché credete di colpire i petrolieri e qualche volta isterilite legittimi interessi. Sono costretto a non fare digressioni che potrebbero sembrare irriverenti magari per un quinto Vangelo dal noto nome.

Mi si lasci, perciò, onorevoli colleghi, rapidamente concludere non facendomi ritornare su peste piste. Ho detto al ministro delle finanze che anche nei confronti dei petrolieri non so se convenga adoperare il petrolio per incendiarli. Le pene che sono state fissate a ciò anche recentemente riusciranno probabilmente inutili. Comunque vero è anche storicamente questo: le pene « esemplari » esasperano e i regimi che vi si affidano allontanano forse ma non evitano la loro condanna: Hitler è morto e non faccio altri riferimenti perché potrebbero sembrare scortesi, tenuto conto della parte politica alla quale appartengo.

Nessuno potrà contestare mai che chi si affaccia ai problemi della giustizia, si affacci ad orizzonti vastissimi, ad altezze qualche volta sublimi, a profondità che sono le profondità talvolta imperscrutabili dello spirito umano.

Mi sia consentita una breve dichiarazione che, naturalmente, è personalissima. Sono stato di recente al congresso giuridico forense e là ho sentito esprimere qualche tesi oltranzista. Ma se non divido taluna tesi oltranzista, sento il dovere di costituirmi in forza corazzata a difesa non dei leoni, ma dello onorevole Leone. Ancora deploro le tentate elusioni — se non elisioni — di recenti norme liberalmente ispirate. Se non ho solidarizzato, ad esempio, con la norma che vuole che il pubblico ministero parli sempre per il primo anche quando deve rispondere, rivendico altre norme sacrosante, non attaccate frontalmente ma con interpretazioni che non discen-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

dono dalla chiara parola e soprattutto dalla chiarissima ispirazione, ma salgono da tenaci e rispettabili convinzioni che prescindono dalla norma.

Ecco, ad esempio, una interpretazione non conforme all'intenzione del legislatore. Ma come si può sostenere che una legge anteriore speciale vinca su una legge posteriore generale? Questo, mi sia permesso dirlo, è ragione di dissenso e di dolore, anche se l'insegnamento venga dal vertice. Badate: io posso essere un cocainomane della libertà, ma nessuno potrà pensare che io non senta lo sdegno per coloro che insidiano la propria salute e la salute degli altri, ma in materia di libertà personale preventiva le leggi eccezionali, superate nel tempo, non possono vincere sui principi, sulle ispirazioni e sulle aspirazioni perenni.

E ancora una parola. Il recente congresso giuridico forense è stato fierissimo nella rivendicazione della libertà della toga dell'avvocato e del magistrato. Esaltarle sta bene, ma l'*optimum* sarebbe soprattutto rispettarle. È vero, difficile è vincere sulla libertà di alcuno. Se è veramente libero e fiero, sa fare rispettare la sua libertà.

FACCHIN. Ciascuno ha la libertà che si merita.

DEGLI OCCHI. Ma qualche volta le libertà si possono anche donare: in ambizione di ideale conquista, così come è in autentica democrazia. Se non la si interpreta come pazienza e come apostolato, non vi può essere libertà, così come non vi può essere democrazia. Non voglio riferirmi ad esperienze personali perchè sono personalissime. Ma quanti insulti io ho subito quando ammonivo il legislatore contro la stoltezza delle leggi eccezionali penali ed epurative. Non ho avuto torto se è certo che, obliate generosità e giustizia, è rimasto inconclusivo l'esperimento di forza. Peggio ancora: il giorno in cui faremo il conto finanziario della triste esperienza, la contabilità proverà l'assurdo totale. Le sanzioni personali nei fatti storici sono, ad un tempo, inadeguate ed aberranti. Qualche volta si è perfino tentato di assaltare proprietà derivanti dai secoli, anche se pervenute a fascisti. Contro siffatte impostazioni persecutive io ho sempre levato la mia voce affrontando tanta incomprendenza. Con altrettanta franchezza devo rilevare oggi come i partecipi a fatti storici insopprimibili stiano subendo il capovolgimento di un indirizzo dalle solidali responsabilità. Se si trattasse di un indirizzo giudiziario potrei anche comprendere. Ma si tratta di un capovolgimento di indirizzo

politico senza franchezza. Ed oggi si sta commettendo l'errore, di fronte alla vicenda tellurica che ha sconvolto il nostro paese, di minimizzare la triste storia, riaccendendo rancori. Follia fu pensare fosse possibile ad un paletto di capostazione fermare la eccitata valanga. Dopo tanti anni e nei confronti di eventi dinanzi ai quali si prodigarono tanti inchini, ecco che infuria volontà di vendetta, non sete di giustizia. Non è più la spirale che si gridava di voler spezzare: vi si vogliono avviluppare gli altri. Ed ecco la storia tremenda avviata nella impossibile, piccola, qualche volta miserabile indagine.

Ma, poi, è bene che il paese sappia ciò che gli viene fatto ignorare negli artificiosi clamori: si fanno sperare le vendicative sanzioni, le riparatrici giustizie sul terreno giudiziario, ignorandosi il *parturiunt montes, nascitur ridiculus mus*. Si crede che si stabilirà la verità e si ignora che poi la sostanza sarà la condanna, magari, ad una simbolica espiazione! Eppure è l'affollarsi dei luoghi comuni ed è anche la aggressione agli avvocati liberi, che credono di essere tali perchè sono uomini di pensiero, di pensiero anche politico: dove la politica vuole la sanzione del mutato costume: la più solenne, la più degna!

Signor Presidente, onorevoli colleghi, ministro e sottosegretario, relatore e presidente della Commissione di giustizia, che mi avete tante volte, anche più generosamente, sopportato, avete ascoltato la parola di un «manovale del diritto». Però, signori, questo manovale del diritto è consolato dalla convinzione di aver detto cose reali e vere, vere e reali, che non si è abituati ad ascoltare, tutti o quasi tutti volti ai vicini traguardi della popolarità. I vicini possono essere tentatori, ma sono i lontani traguardi quelli dove, sul marcatore, si leva alta la verità. E certamente, sia pur cauto, io mi sono espresso con passione, anche se con la passione di un casto.

La verità è che questa è l'ora di tante contraddizioni. Si assumono ambiziose pretese, sembra si voglia scalare il cielo, si ostentano i grandi amori, ma poi si fa strada lo scetticismo.

La giustizia (e un vecchio magistrato se ne doleva perchè se lo sentiva ripetere spesso da me) è di Dio, il diritto è degli uomini.

Ma come nella libertà è anelito di verità, e di essa verità la libertà diventa presidio, sia nel diritto vocazione di alta giustizia per vincere il delitto, per convincere contro il delitto. (*Applausi — Congratulazioni*).

**Presentazione di un disegno di legge.**

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia.*  
Mi onoro presentare, a nome del ministro delle finanze, il disegno di legge:

« Modifiche alla legge sul lotto in materia di personale ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

**Si riprende la discussione.**

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

LA ROCCA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, si dice, in via generale, che le somme stanziare in bilancio per l'amministrazione della giustizia rappresentano il termometro della maturità di un popolo, costituiscono l'indice del suo progresso e del suo sviluppo. È accolta, fin nei libri di scuola, la sostanza di una massima di Mario Pagano: che, se la furia di una tempesta ci gettasse sulle rive di un paese lontano, conosceremo il grado di civiltà di quella gente dal complesso delle sue leggi. Tutti concordano, filosofi, giuristi, uomini politici, tutti concordano nell'affermare che la giustizia è il fondamento di uno Stato, è il volto raggianti di una nazione.

Ma, per ognuno di questi aspetti, noi italiani d'oggi non abbiamo di che gloriarci e neanche di che stare allegri. E se i problemi della giustizia si possono dividere in due categorie: quelli che, per la loro soluzione, richiedono larghezza di mezzi, e quelli, invece, che hanno bisogno di una sapiente elaborazione legislativa, è doveroso riconoscere che i problemi della giustizia stanno tutti dinanzi a noi, aperti, e aspettano di essere affrontati e risolti; e il bilancio che esaminiamo, dal punto di vista contabile, è il bilancio della lesina, dell'angustia, della miseria; e, sul piano dell'attività legislativa, è il bilancio del torpore, dell'inerzia o dell'immobilità, eccettuato il caso che, per motivi di convenienza, si debbano rivedere talune norme codificate; e per lo spirito di rinvio e di conservazione, che ha guidato il Governo e la maggioranza parlamentare, ed ha rimandate di dilazione in dilazione alla sepoltura le proposte e le iniziative intese

a gettare un ponte fra il vecchio e il nuovo. per la ferma e tenace volontà del Governo e della sua maggioranza di non modificare le vecchie leggi e adeguarle ai principi consacrati dalla Costituzione, è il bilancio della confusione, della babele, del caos.

Lo Stato italiano ha una nuova forma di governo, essendo noi passati dalla monarchia alla repubblica. Il mutamento di regime avrebbe dovuto ripercuotersi sull'antico sistema. Ma il passaggio dalla monarchia alla repubblica non ha mutata né abolita la legislazione precedente, di epoca, d'ispirazione e di origine diverse, per il dogma della continuità dell'ordinamento giuridico, che è diventato un'arma nelle mani delle forze conservatrici, per non attuare la Costituzione. Vi è di più. La monarchia sabauda, fedele alle sue tradizioni, s'identificò con il fascismo, che trattò questa aula da bivacco per una soldataglia manesca, fece dell'esecutivo, incarnato nel primo ministro, la sorgente di tutti i poteri, annullò il cittadino di fronte allo Stato ed elevò a norma l'arbitrio amministrativo; spense la libertà nel vomito dell'orgia e diede il paese alla voglia dei predoni; dichiarò il pericolo l'asse di un nuovo stile di vita, la civiltà, lo splendore di una perpetua sovrachieria; e affermò la « vocazione d'oltremare », cioè la sete di avventura, come la sola creatrice di bellezza e di signoria nel mondo; condannò lo spirito di pace come rinuncia alla lotta e segno di scadimento, e tenne la guerra per la prova che, più di ogni altra, imprime un sigillo di nobiltà ai popoli, la esaltò come un evento lirico ed uno scoppio entusiastico della volontà di creazione; e, in concreto, la scatenò tre volte, per preparare lo spazio « mistico » alla riapparizione dell'impero sui « colli fatali di Roma ». L'esperienza del fascismo dall'allegro coraggio e dalla tempra eroica l'abbiamo pagata con una disfatta militare senza precedenti nella nostra storia e con la più grande catastrofe nazionale. Al regime totalitario, che si è concluso in un disastro, è succeduta una democrazia parlamentare, in cui la sovranità, almeno in linea di principio, appartiene al popolo. Sulle rovine del vecchio edificio è sorta un'architettura nuova, cementata dal sangue di miriadi di morti, costruita idealmente con la fiamma d'innomerevoli anime ebre, assai più belle della musica di colui che attrasse le pietre a formar le mura di Tebe. La carta del nuovo patto ristabilisce su base democratica i rapporti tra il cittadino e lo Stato, capovolti dal fascismo; risolve le immagini della libertà e della giustizia, che erano state abbattute

nel fango della dittatura; assicura a tutti, senza distinzione di sorta, l'esercizio dei diritti civili e l'uguaglianza avanti alla legge; pone in primo piano la questione sociale; ripudia la guerra come strumento di aggressione. E un tratto caratteristico della Costituzione è che essa non si restringe ad un fermento critico, sul terreno legislativo, contro il passato, ma con le sue disposizioni, specie nei titoli II e III, che si riferiscono al settore economico e al campo sociale, è un attacco all'assetto presente, per trasformarlo, e, più che un auspicio o una promessa, è l'impegno di tradurre alcune formule giuridiche nella realtà di un ordine nuovo.

Da questo punto di vista, lo statuto repubblicano, prescrivendo innovazioni radicali nella struttura economica e politica del paese, costituisce la piattaforma per un'azione di largo respiro, diretta a conquistare una più ampia ed effettiva democrazia. Ma le leggi che rispecchiavano la società com'era organizzata al tempo della monarchia e del fascismo, sono rimaste, per l'essenziale, le stesse. E forse l'aspetto più sconcertante del dramma nazionale è l'aspetto del dramma che nasce dal contrasto tra quello che vale come diritto e quello che bisognerebbe che il diritto fosse, dalla divergenza, che a volte diventa frattura, tra le leggi quali sono, e le leggi quali dovrebbero essere, per aderire ad una esigenza di giustizia effettiva e corrispondere ai precetti della Costituzione.

Se si eccettuano le riforme di carattere novellistico in materia processuale, civile e penale: riforme che, imposte dalla dottrina e dalla pratica, non hanno cambiato la fisionomia dei due codici, a dieci anni dall'entrata in vigore dello Statuto repubblicano il complesso delle leggi anteriori alla Costituzione è rimasto qual era; e la vita del nostro popolo continua ad essere regolata, nelle sfere del diritto pubblico e privato, dalle norme emanate nel periodo della dittatura terroristica del fascismo: norme che, onestamente, bisogna considerare come una camicia di forza buttata addosso agli italiani, per tramutarli da cittadini in sudditi.

Vado oltre. Qualche volta, gli emendamenti apportati a vecchie disposizioni sono valsi ad aggravare la realtà, portando la situazione ancora più indietro, com'è avvenuto per la modifica dell'articolo 72 del codice di procedura civile, che servì da mezzo per affermare ed applicare il principio di un diritto, estraneo al nostro ordinamento.

Con la facoltà concessa al pubblico ministero d'impugnare le sentenze relative all'effi-

cacia delle pronunzie straniere in questioni matrimoniali, si capovolve la giurisprudenza, si negò un diritto sostanziale sullo statuto delle persone, si stabilì che, in materia d'indissolubilità del matrimonio, e ai fini della trascrizione nei registri dello stato civile, i criteri e le direttive dell'autorità ecclesiastica prevalessero nel conflitto con la nostra legge positiva, in ordine alla convenzione internazionale dell'Aja del 1902, da noi approvata ed accolta, e quindi entrata a far parte del nostro ordinamento giuridico. E con una semplice facoltà di procedura, con un semplice mezzo strumentale, si attua una politica dogmatica, che sa di sacrestia, si cristallizzano tragiche situazioni di fatto, si stringe di nuovi giri la vite.

Siamo ridotti a una condizione, che non è possibile sostenere più oltre; intricati in un groviglio di norme, che si contraddicono e si distruggono a vicenda; scossi da un disordine legislativo, che mette in gioco il valore imperativo stesso del diritto, che, per la sua forza, dev'essere certo e dev'essere uno.

Fermandoci alle linee generali, senza entrare, per il momento, in dettagli, noi abbiamo, da un lato, i precetti della Costituzione, dichiarata solennemente la « legge fondamentale », cioè la legge delle leggi, che è piena di spirito democratico, ricostruisce in forma repubblicana l'ossatura dello Stato e rinnova la società in senso progressivo; e, dall'altro, una selva di materiali legislativi che, in grandissima parte, hanno il marchio fascista, non si accordano con i principi del nuovo ordinamento, stridono, anzi, con essi, cioè sono incompatibili con la Costituzione, e, tuttavia, restano in vigore, non sono abrogati, sì che, modificando una formula, in apparenza paradossale, ma sostanzialmente vera, di un autorevole costituzionalista, l'Esposito: che, nella Repubblica italiana, sopravvive il regno d'Italia, è lecito affermare che la nostra Repubblica democratica, fondata sul lavoro, è di continuo minacciata dalla spettro della monarchia fascista, per la contemporanea esistenza di norme statutarie, ispirate a concetti di libertà e di giustizia sociale, e di un insieme di leggi dittatoriali, pervase dal caporalismo fascista, che ne annullano ogni efficacia.

E non parlo dell'inflazione delle leggi speciali, che sono tali e tante da creare un labirinto in cui è difficile muoversi, pur col soccorso del filo di qualche Arianna, e hanno eccitato l'acume del sorriso mentale in molti studiosi, con arguzie e facezie di questo tenore: che un avvocato, richiesto dell'opera

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

sua e udito il racconto del fatto, dice al cliente: Mi hai esposto il tuo caso. Adesso aiutami a trovare, nel mucchio, l'ultimo testo che regola la questione.

E si capisce che l'intervento continuo dello Stato in ogni campo di attività e il moltiplicarsi delle leggi che ne deriva, traggono la funzione legislativa fuori dell'alveo in cui dev'essere contenuta secondo il dettato costituzionale; provocano slittamenti di potere, con frequenti violazioni del confine tra legislativo ed esecutivo, tra Camere e Governo; diminuiscono la garanzia di un'accurata e meditata formazione delle norme giuridiche; accrescono la sfiducia e, talvolta, la disobbedienza dell'uomo della strada, posto nell'impossibilità di conoscere le innumerevoli disposizioni che è tenuto a rispettare.

Aperto dissidio fra il diritto com'è fissato nei codici della monarchia fascista e il diritto com'è consacrato nello statuto repubblicano.

Distacco profondo tra una legislazione, superata, nel suo spirito informatore, dalla realtà storica, e la coscienza sociale espressa dalla Costituzione, che, tuttavia, non è riuscita a versarsi nello stampo di leggi ordinarie in armonia con le necessità e le tendenze nuove.

Ed è manifesto il pericolo che il giudice, nell'adempire al suo ufficio, da servitore ed interprete, diventi il critico della legge; che si trovi nell'alternativa di osservare lo statuto o di applicare una legge in contrasto con esso; che oscilli tra il rimaner fedele alla sopravvivenza di norme storicamente morte ma formalmente in vigore, o l'obbedire al comando costituzionale, che respinge la concezione autoritaria del recente passato e prescrive indirizzi nuovi come linfa del diritto di domani.

È manifesto il pericolo che, nella crisi che attraversiamo ed in cui si riflette il travaglio della trasformazione della società nazionale, si giunga ad una discriminazione giudiziaria tra leggi giuste ed ingiuste, a una distinzione tra norme, che sono da ritenersi ancora valide o debbano invece considerarsi abrogate, secondo gli orientamenti, le intime convinzioni e la logica giuridica dei magistrati chiamati a pronunziarsi sulle controversie concrete, e che dal sistema della legalità si passi al sistema della giustizia politica del caso per caso, con la conseguenza che se ne vanno al diavolo la certezza del diritto e la eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, per le eventuali difformità di decisioni sulla stessa materia o, addirittura, sulla medesima questione.

E non è necessario un orecchio estremamente sensibile per cogliere un certo scricchiolio alla base dell'edificio, dove, per antonomasia, si amministra la giustizia, con fenomeni ed episodi allarmanti, che tutti ricordiamo: con certe deviazioni del supremo collegio dalla sua funzione istituzionale e le motivazioni oblique da parte di alcuni organi giudiziari per disobbedire alla legge; con l'animoso dissenso di magistrature di merito dagli oracoli della Cassazione e le varie sentenze, in cui i giudici, scendendo dal loro seggio, si sono fatti parte ed hanno trasformato il loro banco in una tribuna politica. Basta guardare all'evoluzione della giurisprudenza, specie del supremo collegio, intorno ad un gruppo di problemi: nell'orbita del diritto privato, in tema di locazioni, di validità di clausole valutarie, di svalutazione della moneta, ecc.; e, nel campo del diritto pubblico, in merito alla confisca dei beni ed alla impugnabilità delle sentenze dell'Alta Corte, ai sopra profitti di regime o alla epurazione, all'applicazione dell'amnistia per servizi ai partigiani o alla responsabilità nei delitti di collaborazionismo con il tedesco invasore, ecc., e, via via, alle controversie che, in qualunque modo, hanno un rilievo ecclesiastico: cause matrimoniali, offese al Pontefice, ecc., fino alla interpretazione delle norme costituzionali, per negare al maggior numero di esse ogni efficacia immediata, anche solo abrogativa. Si vedrà che la giurisprudenza è largamente influenzata dal clima politico generale, ed è uno specchio della realtà più fedele della legislazione; che la magistratura, e particolarmente quella alta, provvede ad adattare la legge ai mutamenti della situazione; che la volontà del legislatore è, di solito, rispettata nella misura in cui le correnti sociali, dalle quali sono nate le leggi, conservano la loro autorità e il loro peso, cioè si tengono bene in sella ed hanno la forza per garantire l'osservanza delle loro decisioni. E questo accade perché il nostro ordinamento giuridico è un sistema di lacune oltre i limiti consentiti; e dall'immobilismo conservatore della maggioranza è condannato a reggersi, con una sorta di equilibrio instabile, sopra un contrasto che non si concilia e ne dissecca le radici: sul contrasto fra un particolare *ius conditum* e *condendum* insieme, il diritto com'è sancito e annunciato dalla Costituzione, e un altro *ius*, quello scritto nella legislazione esistente, che si servi della più ortodossa tecnica giuridica come di un paravento, dietro il quale si nasconde, come realtà sovrana, l'arbitrio.

Considerazione quanto mai triste, perché, senza rimasticare motivi di rancida retorica, non può negarsi che la nostra è pur sempre la terra dove fiorì l'istituto del pretore di Roma; la terra in cui si dilatò dai rostri la sapienza della giustizia repubblicana come volontà costante di attribuire a ciascuno quello che gli è dovuto, e il nostro popolo — vivaio d'intelligenza — ha sempre avuto una vocazione per il diritto, anche nelle epoche buie, dopo il crollo della antica grandezza, quando non poté altro che addolcire col fiore della sua umanità la rabbia ottusa della violenza barbara; e, a cominciare dal secolo XVIII, si è dimostrato, nelle discipline giuridiche, un inesausto generatore d'impulsi, ha improntato di sé il mondo della cultura, specie nella scienza del diritto pubblico, ha acceso delle sue faville le più diverse genti d'Europa, con la rivoluzione provocata, nel campo degli studi e della legislazione, dal libro di Beccaria fino al maturarsi della scuola classica, ispirata all'illuminismo, e poi della scuola positiva che, se non altro, ha avuto il merito di opporre la concretezza dei suoi metodi alla concezione astratta di un diritto puro, di guardare non solo al delitto ma anche all'uomo, al delinquente, non solo all'ente giuridico, cioè alla violazione della legge, ma anche al fatto, ed ha assegnato al giurista il compito di adeguare la norma alla coscienza sociale, come viene formandosi nelle tappe dell'evoluzione storica. E non vorrei che le mie osservazioni venissero attribuite ad uno spirito di avversità preconcetta: a quello stato di rottura o di guerra fredda che, non voluto da noi, si è creato da tempo, nel Parlamento e nel paese, e impedisce ogni dialogo fruttuoso ed ogni collaborazione costruttiva tra maggioranza e opposizione. Il bilancio della giustizia, che, forse, è il più politico di tutti, abbraccia, dunque, un campo vastissimo: e non può essere contenuto nei limiti dei dati contabili, o ridotto ad un brutale calcolo di fondi. Ma le cifre hanno un loro linguaggio; e dicono chiaramente che il tesoro ha disposto, da sempre, che faccia sottili le spese un dicastero, la cui funzione dovrebbe essere al sommo dei compiti, ed in cima a ogni altra attività, in uno Stato di diritto.

Si leva un rumore d'inferno per mantenere il cosiddetto ordine pubblico, che in molti casi è l'ordine del capriccio poliziesco e dell'interesse governativo; e, qui, non si sta sul tirato, né si bada al conto, nel fornire di personale, di armi e di ogni sorta di mezzi le caserme dei carabinieri e le questure, per

gli schieramenti di forze e i caroselli delle camionette, nelle piazze e nelle vie, tutte le volte che pacifici cittadini si radunano per esaminare i loro problemi o rivendicare i loro diritti.

L'amministrazione della giustizia risponde dinanzi al paese di un ordine diverso e più alto: di quell'ordine interno al quale accennava Romagnosi, che non si ottiene con la prontezza dei consigli maneschi della polizia o con i provvedimenti da stato d'assedio dei prefetti; e consiste nella sicurezza intimamente convinta, nella pace e, se è possibile, nella concordia, sia pure discorde, che è poi armonia, di milioni e milioni di uomini, di milioni di uomini che non soffrono di scetticismo e si ritengono garantiti nella loro persona e nel godimento dei loro beni, materiali e morali, in quanto sono parte viva di una società, che ha, per suo fulcro, la giustizia.

E la giustizia fu rappresentata dagli antichi nell'aspetto di una dea, che aveva gli occhi chiari, non velati né appannati da nulla.

A quest'amministrazione spetterebbe, quindi, il primo posto, nella scala dei valori, nella lista delle precedenze.

Invece, è abbassata al ruolo di una cenerentola, senza neppure la prospettiva che un cherubino azzurro venga d'improvviso a trarla dalla strettezza del suo vivere e dalle sue pene. Sui tremila e cento miliardi e più, che lo Stato ha posto in bilancio per l'esercizio in corso, ne sono destinati soltanto 61 o 62 alla giustizia, con un aumento di nove miliardi circa, sulla cifra dell'anno passato, che superava di poco i 53 miliardi.

Ma l'onorevole relatore, sull'esempio di tutti gli altri relatori di parte sua, che lo hanno preceduto in questo dibattito, ha dovuto affrettarsi a precisare che le maggiori somme stanziare non servono ad allargare gli organici o a migliorare i servizi, cioè non sono dirette a potenziare l'attività generale nel settore della giustizia, ma sono assorbite dall'aggravio di oneri preesistenti: il debito vitalizio, l'aumento del costo del personale, alcune centinaia di milioni in più per gli istituti di prevenzione e di pena, ecc. Ad ogni modo, calcolando l'adeguamento dei prezzi e degli stipendi al corso mutevole della valuta, oggi come circa novant'anni fa, nella prima fase unitaria, il bilancio della giustizia non incide che nella misura del due per cento sulle spese generali dello Stato; ed il nostro gran tesoriere meriterebbe veramente di essere raffigurato, dinanzi alle miriadi d'italiani, che aspettano da anni di

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

veder definita una loro pretesa, sodisfatta una loro ragione o riconosciuta la loro innocenza, e sono schiacciati dalle imposte e bestemmiano talvolta « il seme di lor semenza e di lor nascimenti » per dirla alla dantesca. meriterebbe, il gran tesoriero, di essere raffigurato come quei chercurti « guerci della mente », in cui l'avarizia usò « il suo soperchio » e che il terribile giudice condannò, nel quarto cerchio, a voltar « pesi per forza di poppa ». E non si tratta di frasi o di letteratura.

In primo luogo, non concedere i fondi necessari all'amministrazione giudiziaria, significa impedire la verità nel suo cammino, o ritardarne la marcia, o tenerla fuori la porta, o precipitarla addirittura dalla rupe Tarpeia, che fu il monte della cieca giustizia. E questo, a parte il fatto che non alimenta la fiducia del popolo nell'azione dello Stato, è radice d'imprevedibili mali.

Certe arruffate vicende di casa nostra hanno suonato più volte l'allarme, travolgendo la pubblica opinione.

La storia delle nazioni civili ammonisce che taluni affari sono usciti dalle aule dei tribunali, e, irrompendo nelle vie, hanno acceso roghi di passione, da cui si sprigionavano faville, capaci di appiccare i più vasti incendi. In secondo luogo, l'amministrazione giudiziaria non è un ramo secco, che non dà frutto; né è tra quelle che pesano di più nel bilancio dello Stato, con una burocrazia parassitaria di mosche cocchiere, che cresce sul corpo della nazione e ne ostruisce i pori.

Al contrario, essa è una fonte di entrate cospicue e sicure; e, con le tasse di bollo e di registro, copre in larga misura il costo dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi.

E se il Tesoro si disponesse a non lesinare i fondi, non farebbe, in ultima analisi, che rendere con una mano quello che esso prende con l'altra.

Ma il Tesoro non cede di un'unghia; e nella distribuzione delle somme, riserva alla giustizia l'eterna quota del due per cento sul totale delle spese, anche se la cifra degli stanziamenti, per altri dicasteri, dal 1948 ad oggi, è salita come sale un termometro immerso nell'acqua bollente, e gli uomini di governo seguivano in ogni circostanza a celebrare la giustizia come il pilastro fondamentale del regime democratico e il monumento più duraturo del bronzo, che un popolo innalza a se stesso, e riconoscono che, dal modo con cui essa è amministrata, cioè dal suo onesto ed efficace svolgimento, dipendono la tranquillità del paese e la sicurezza dello Stato.

Par di sognare un qualche episodio di cronaca bizantina. Nei discorsi programmatici, nelle riunioni solenni, fiori e ditirambi alla dea, levata sugli altari, tra nuvoli d'incenso.

Terminate le cerimonie, cadono gl'inni, le ghirlande vanno ad accrescere lo strame su cui tante altre idealità e tante altre promesse giacciono in frantumi, e la bella immortale è relegata in soffitta, cacciata in un angolo, com'è la sorte dei parenti poveri, mentre il bilancio che esaminiamo, spogliato delle foglie morte, ossia degli obblighi già esistenti, si restringe a poco, e, per virtù degli organi interni e delle ricerche della amministrazione, cioè per il gettito delle tasse giudiziarie, non è intieramente passivo. Esperimentiamo l'amara verità delle parole di Orlando: che il problema del riordinamento della giustizia è di continuo dibattuto, e non si è mai risolto. Infatti, da dieci anni, con una monotonia stucchevole, gli oratori dei diversi partiti ripetono dai loro banchi sempre le stesse cose, perché da parte del Governo si fanno sempre le medesime cose.

Moviamo critiche aspre, e non sotto forma di Tersite, che si bastona; denunziamo insufficienze manifeste, che la pratica segnala da tempo; sollecitiamo riforme necessarie, che la Costituzione prescrive; esprimiamo voti.

L'onorevole ministro di turno ascolta, annota, assicura di provvedere, e, dopo una girandola di parole, tutto resta come prima.

Le discussioni sui bilanci non sono che esercitazioni oratorie, cioè mulinelli di frasi, a cui non seguono i fatti, diceva Giustino Fortunato. E aveva ragione. Col voto favorevole, dopo un coro di lamentele, di proteste, di accuse, che ogni volta si rinnovano, il Governo si considera autorizzato a non correggere la sua impostazione, ad insistere nel suo sistema; e la politica farisaica, in un naviglio simile a quello di Gulliver, approda all'isola, tutt'altro che simbolica, della menzogna. E cominciamo dall'edilizia. Tutti chiedono che l'amministrazione della giustizia si svolga in condizioni materiali di dignità.

Alcuni vanno oltre, e sostengono che, l'ufficio sovrumano del giudicare essendo la celebrazione di un rito, le celebrazioni hanno bisogno di un clima e di una cornice particolari: che sentano di liturgia. Con la povertà nostra, che non può avere l'aspetto della magnificenza, non sarebbe ragionevole pretendere che alla maestà della giustizia offrissimo davvero un trono, che, in definitiva, è una poltrona dorata: quattro assi coperti di velluto, come diceva Napoleone.

Ma abbiamo l'obbligo di salvare, quanto meno, la forma, il decoro. C'è qualche palazzo che sa dell'epoca tiranna, quando l'architettura doveva essere il linguaggio della potenza ed un fulcro dell'ostentazione del regime: con sale pompose, dove gli stucchi e le figure dipinte ritraggono la gonfiezza di un'accigliata ed acida autorità.

Vi sono vecchi edifici, che traducono in pietra la volontà di dominio delle classi di età morte: rabberciati alla meglio per il nuovo uso e non sempre rispondenti alle esigenze molteplici dei servizi. Poi, nella generalità dei casi, le preture, i tribunali, le corti sono alloggiati in una specie di gabbie e di serragli, che abbassano il prestigio dell'ordine giudiziario, che avviliscono la funzione della giustizia: con aule sporche ed anguste, che molti chiamano spelonche o paragonano a taverne: con una serie di celle conventuali per il lavoro dei giudici e dei cancellieri, con mobili sgangherati e vecchi arredi, senza locali per gli archivi, per i difensori, per i testimoni, per gli imputati, tra labirinti di scale e corridoi. In una città, una corte d'assise ha dovuto riparare in fretta nella sala del consiglio comunale, perché l'aula dove essa sedeva era battuta dalla pioggia, durante una tempesta.

In un'altra città, il tribunale, se la corte d'assise lavora, è costretto a ritrarsi sotto i tetti, e, per decidere, si riunisce in un ballatoio, che serve da camera di consiglio, con un giudice che monta la guardia, per impedire l'accesso agli estranei.

Questo risulta da testimonianze non dubbie, da documenti ufficiali.

E l'assurdo è che all'edilizia giudiziaria - dalle costruzioni nuove alla manutenzione, al restauro e all'arredamento dei locali - sono tenuti, per legge, a provvedere i comuni, i quali hanno, in maggioranza, bilanci fallimentari, e, qualche volta, non riescono a pagare in termine gli impiegati e non dispongono di risorse neanche per le opere pubbliche più urgenti; e il contributo statale, diviso tra necessità senza numero, non rappresenta che una stilla d'acqua in una terra affocata, « con le labbra aperte » per l'arsura.

Ed ecco un quadro approssimativo di quelli che un onorevole ministro ha detto gli « strumenti inanimati », necessari all'amministrazione della giustizia per adempiere i propri compiti.

E passiamo, per adoperare le parole dell'onorevole ministro, già citato, agli strumenti animati, agli attori della vicenda giudiziaria: agli organici dei magistrati e dei funzionari di cancelleria e segreteria.

A tale riguardo, l'onorevole relatore inclina ad un ottimismo che stupisce: egli vede tutto color di rosa o tinto di azzurro e, con una bonomia da dottor Panglos, scrive che il Ministero ha le carte in regola, anche per gli organici, in contrasto, su questo punto, con tutti i relatori che prima di lui hanno trattato la questione, nei due rami del Parlamento, ed in contrasto con le dichiarazioni degli stessi ministri, che, nei dibattiti sugli esercizi finanziari, non potendo nascondere la verità, hanno dovuto ammettere che i quadri, nei diversi rami dell'amministrazione, non sono al completo, neanche sulla carta.

ROCCHETTI, *Relatore*. Chi lo dice? Non l'ho affatto detto. Legga il passo della mia relazione. Ella sta combattendo contro i mulini a vento.

LA ROCCA. Ella ha affermato nella sua relazione che oggi i quadri sono completi.

ROCCHETTI, *Relatore*. Ella sta creando una frase che non è scritta.

LA ROCCA. Non sto citando le parole testuali, ma mi riferisco al succo della sua relazione, al concetto. Ella ha detto che, per i quadri, non c'è più da lamentarsi.

ROCCHETTI, *Relatore*. Ella stava parlando dell'edilizia o dei quadri?

LA ROCCA. Sono passato ai quadri, al personale. Ho finito con l'edilizia. Vuole che parli per un'ora dell'edilizia?

ROCCHETTI, *Relatore*. No.

LA ROCCA. Ella forse badava ad altro, inseguiva fantasmi assenti.

ROCCHETTI, *Relatore*. Sto seguendo con molta attenzione il suo *excursus*.

LA ROCCA. Altri esportano, o discuteranno, le ragioni del fatto, che, per consenso unanime, si restringono sostanzialmente ad una: alla penuria dei mezzi, posti a disposizione del ministero, alla tenacissima volontà di praticare la politica del a scure in danno della giustizia, di serrare il pugno e mettere il catenaccio ad un campo, che, nell'utile generale, dovrebbe essere il meglio fecondato, perché questo sì, il non tirare sul prezzo per il funzionamento dei servizi giudiziari e il dare quanto più si possa alla missione tremenda del giudicare, si risolvono in un'economia effettiva: nell'economia di non scuotere la fiducia dei cittadini negli organi dello Stato, nell'economia di rafforzare la base degli istituti democratici, nell'economia di scongiurare turbamenti, sussulti, che, all'improvviso, come la rapina di un vento, possono afferrare e sconvolgere la coscienza del paese, per una giustizia che tarda, che vacilla o che smarrisce la strada e non è affermata.

In una vita, che ha l'intelligenza per suo fuoco centrale, il popolo che donò sempre grandemente, senza mai nulla chiedere in cambio, adesso vuole sia maestra colei che non fu concepita nelle tenebre della matrice, ma nei lampeggiamenti del cervello maschio; colei che, nella potestà immensa del punire, dell'assolvere, del condonare, ha, e deve avere, l'occhio e la mano infallibili, perchè sia dato a ciascuno il suo, come insegnò l'antica sapienza, e perchè la giustizia, oltre a questo, oltre ad essere come uno spasimo di misura e di peso, sia anche perfetta carità, secondo una definizione di sapore cristiano.

Di qua, la necessità di fornire la magistratura della più sensibile delle bilance, da non collocarsi più sui vecchi banchi, dove i tarli scavano i loro labirinti dubitosi: la necessità di finirla col criterio della lesina e dello stento in un settore d'interesse vitale, e per un auspicio, che è garanzia di libertà: che si obbedisca soltanto alla legge, senza torcerle il collo nell'interpretazione; che l'idolo, un giorno o l'altro, non sia rovesciato a furia dal suo piedistallo, e, come nel giambo dell'irrisore, le viole non odorino « per divenir letame ».

Ma i fatti restano fatti.

Se nella distribuzione generale delle spese, la parte fatta dall'amministrazione giudiziaria è rimasta, dall'unità in poi, invariata, nel senso di un eccesso di parsimonia, la situazione dei quadri e del personale, in riferimento al numero, non ha avuto spostamenti di rilievo, specie se si tien conto che, nel periodo trascorso, la popolazione si è quasi raddoppiata; si è intensificato il ritmo dei traffici e degli affari; si sono moltiplicati i rapporti già esistenti e sono apparse nuove forze sulla scena, con le loro rivendicazioni, e avvenimenti d'importanza storica hanno modificate le condizioni della società.

Senza dubbio, il problema che affanna il paese è principalmente un problema di leggi, come vedremo.

Però, è anche un problema di uomini e di mezzi materiali. « Tutto quel complesso di cose e di persone, che si chiama giustizia », mi par si legga in Manzoni. E il mondo giudiziario si è cristallizzato, nei suoi limiti e nella sua struttura, sul terreno del 1871.

Al tempo della prima tappa unitaria, con 27 milioni (circa) di abitanti, l'organico della magistratura contava 4.905 elementi, che salirono a 5.064 nel 1891.

Oggi, dopo gli aumenti disposti nel 1956, esso è costituito di 5.703 unità, con una differenza, teorica, di 637 posti, che poi si trovano nelle tabelle, cioè non sono coperti.

Intanto, la funzione della magistratura e di tutto l'apparato giudiziario si allarga senza tregua, con la rapidità e l'espansione vertiginose della vita, e per il fatto che lo Stato, nella sua essenza di organo della classe dominante, non è uno spettatore inerte di quello che avviene, non assiste ai complessi fenomeni sociali, economici con le braccia incrociate, ma interviene in ogni campo, ed interviene non per battere « alle chiuse imposte con ramicelli di fiori », o per volgersi ai cittadini con esortazioni di carattere francescano: interviene con una serie di norme, che sono ordini precisi, divieti di fare o di non fare, accompagnati da sanzioni: cioè, sostenuti dalla forza, appoggiati al bastone. Ormai, accanto alla legislazione ordinaria, un'altra ve n'è, di contenuto speciale, che tratta le materie più diverse, spesso in modo disordinato e con una tecnica deplorabile, e, sottoposta al vaglio dell'esperienza, subisce revisioni continue, come accadeva nella Firenze bollata da Dante, madre di « tanto sottili provvedimenti », che non giungeva a mezzo novembre quel che essa d'ottobre filava.

E, di là da questa montagna di leggi, che mordono, di solito, gli sciagurati ed ai Cagliostro reggono il lume, i compiti dei giudici e del personale crescono.

Nella sfera del diritto privato, ad esempio, la magistratura, oltre le attribuzioni che le sono proprie, esercita il controllo di legittimità sulle società anonime, che sono il lievito guasto della nostra economia, ed ogni tanto si mettono al riparo dai creditori, facendo quei bucati a spese altrui, chiamati fallimenti.

Nella sfera del diritto pubblico, dopo la riforma parziale del codice di procedura, si consideri l'aumento di attività degli uffici giudiziari, per la notifica agli avvocati di determinati atti, per l'obbligo dei giudici di provvedere, con ordinanza, sulle richieste della difesa, per le scarcerazioni in base ai termini scaduti, per i ricorsi, anche a scopo dilatorio, in Cassazione, che ora si discutono in udienza, e non sono falciati, a mucchi, in camera di consiglio, per infondatezza di motivi. Inoltre, prevale l'uso di garantire l'adempimento di disposizioni amministrative con precetti penali, che appesantisce il carico di lavoro e aggrava lo squilibrio tra strumenti e fini, tra uffici e compiti. Gli onorevoli ministri, che si sono succeduti nel cambio della guardia, hanno sempre riconosciuto che gli organici della magistratura non sono adeguati « allo sviluppo della popolazione ed all'intensificarsi del commercio e dei rapporti sociali »; ed hanno indicate,

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

come radici del disagio, la tradizionale angustia dei mezzi finanziari e la difficoltà di reclutare gli elementi idonei alla funzione di giudici, per la scarsità o la impreparazione dei candidati, negli esami di concorso.

L'onorevole relatore afferma, invece, che l'attuale organico è proporzionato alle nostre necessità; e, a sostegno della sua tesi, cita l'esempio dell'Inghilterra, che se dispone, da un lato, di un sottile corpo giudiziario, dall'altro ha un livello di vita e tradizioni e costumi diversissimi dai nostri, e ancora oggi solleva su una specie di pulpito i magistrati con tanto di parrucca, in aule raccolte che hanno un sentore di cappelle, tra l'attenzione silenziosa del pubblico, la deferenza non mentita degli avvocati, in un clima di fiducia e di rispetto reciproci.

Non accenno, per brevità, ai vuoti nei ruoli, già esigui, dei cancellieri e dei segretari: con l'accresciuto volume degli affari, penali e civili, per l'aumento delle denunce dei reati e l'aumento delle procedure esecutive, dei protesti cambiari, dei decreti ingiuntivi, dei pignoramenti, delle vendite: dati e cifre, in cui batte il polso della nazione.

E mancano gli ufficiali giudiziari, detti, dagli spiriti caustici, le api dello Stato, che succhiano polline dai fiori più nascosti e contribuiscono a produrre il... miele nazionale.

La situazione, che, per un insieme di manchevolezze d'indole strumentale, non è allegra, si complica per l'inquietudine e lo scontento della magistratura, che è incaricata di applicare il diritto ed attuare la giustizia nelle controversie concrete. Lo scontento, che si manifesta nei congressi, nei discorsi inaugurali degli anni giudiziari, in ordini del giorno e con agitazioni e proteste di tipo particolare, nasce da più ragioni: dalle condizioni economiche della categoria, dal sistema delle promozioni, che genera ineguaglianze e crea incertezze per l'avvenire, dalla subordinazione di fatto dell'ordine giudiziario al potere esecutivo.

Quanto al trattamento economico, è nell'interesse del paese impedire che gli uomini chiamati a giudicare gli altri uomini, a decidere della libertà, dell'onore e dei beni materiali dei cittadini, vivano in una sorta di splendida miseria, cioè nelle strette del bisogno, e siano indotti in tentazioni.

L'Assemblea Costituente volle che l'indipendenza della magistratura, consacrata nell'articolo 104, non fosse soltanto una dichiarazione di principio, ma poggiasse su di un terreno solido, avesse concrete garanzie; e, in un ordine del giorno votato all'unanimità, legò l'indipendenza dell'ordine giudiziario,

distinto da tutti gli altri, anche al fattore economico, al compenso da corrispondersi ai magistrati, per la loro altissima missione.

La legge Piccioni del 1951, in parziale osservanza della deliberazione dei costituenti, si provò a dare ai magistrati una posizione autonoma, superiore a quella degli altri funzionari dello Stato.

In cambio, furono abolite le indennità, corrisposte prima: dall'indennità di carica, di toga, ecc., al premio di presenza, allo straordinario, alla tredicesima mensilità, e via di seguito. È accaduto che, per il rincaro dei prezzi e lo slittamento della valuta, mentre le diverse categorie d'impiegati statali hanno ottenuto, a furia di scioperi e di strilli, un qualche miglioramento delle loro condizioni, la magistratura è rimasta inchiodata alla croce della legge Piccioni; e, in questo modo, i riconoscimenti che non è giusto, né utile, che si consumi povera e trita l'esistenza di coloro a cui è affidato il compito di applicare le leggi, si sono risolti in fumo.

Ora, la necessità di sottrarre i giudici, che sono uomini, a preoccupazioni di natura economica, perché essi attendono con serenità di spirito alla loro fatica, e la necessità, anche, di elevare l'ordine giudiziario ad una situazione che risponda al prestigio della funzione, son questioni di politica governativa, da non considerarsi alla stregua di un vantaggio di categoria, ma di un alto interesse pubblico.

Per il resto, sono problemi che hanno quasi cent'anni: problemi che hanno varcato il limitare della decrepitezza.

In un secolo di vita nazionale unitaria, le norme che disciplinano la carriera dei magistrati sono state modificate una decina di volte, passando con una scala di variazioni continue dal solo criterio dell'anzianità, adottato nel 1865, a quello misto dell'anzianità e del merito, con scrutinio e concorso, per titoli e per esami; e il frutto di tanta elaborazione è che la legge sull'ordinamento giudiziario dev'essere intieramente rimaneggiata per una sistemazione organica della tormentata materia.

Le cose, oggi, stanno a questo punto. Il sistema delle promozioni, che determina un grave disagio nei magistrati, perché non garantisce a nessuno il posto che gli spetta, è duplice: scrutinio e concorso; e l'uno e l'altro si basano sulle informazioni dei capi e sulla valutazione di venti sentenze: dieci, emesse in un periodo di tempo stabilito, volta per volta, dal decreto ministeriale, e dieci a scelta del candidato.

E comincia la lotteria.

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

In primo luogo, la commissione esaminatrice non è in condizioni di esprimere un fondato giudizio sul valore dei titoli presentati, perché non conosce gli elementi delle controversie.

Il merito d'una sentenza non consiste in una ornata disquisizione giuridica o in una dimostrazione di cultura, ma nel risolvere bene il caso concreto; consiste, cioè, in una diretta applicazione della norma giuridica al fatto.

Il cittadino, che si reca in tribunale, vuole giustizia e non parole eloquenti. Il povero Renzo, che è una fonte calpestata, la preda di una soverchieria, non sa che farsene del latino dei dottori, e chiede che la legge sia il suo scudo.

La commissione, senza gli atti processuali alla mano, non può controllare l'aderenza del diritto alla specie in esame né la giustezza della decisione adottata; e giudica, di solito, a misura della dottrina condensata nei lavori dei concorrenti. Di qua, le sentenze che trascurano i fatti e diventano vetrine di erudizione scientifica o scaffali di pedanteria, per servire da trampolini, nei salti di carriera.

In pratica, vi sono magistrati, che si trovano più vicini al sole, che hanno modo di entrare nel gradimento dei capi, che, per il loro servizio, dispongono di maggior tempo, e possono studiare con pace, compiere un lavoro di lena, arricchirlo dell'oro dei classici, ed affrontare l'alea dei concorsi, sostenuti da un fascio di sentenze, che non sono pronunzie di carattere pratico, ma una sorta di monografie intorno alla tesi e agli argomenti più arditi e costituiscono buonissime scale per salire.

Vi sono, invece, altri magistrati, che tirano il carro nell'ombra, in sedi lontane, e tornano a casa morti dalla stanchezza, dopo interminabili udienze o dopo giornate di sgobbo negli uffici, e non hanno ozi per curvare sui libri e stendere sentenze dotte; e per adempiere il compito loro, che è quello di definire i processi e rendere giustizia, non badano a se stessi, fornendo i titoli per la promozione e, negli avanzamenti, restano in coda.

Secondariamente, non è lecito stabilire un confronto serio tra elementi non omogenei, perché se è vero che i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni, le funzioni variando alla stregua degli organi giurisdizionali di cui essi fanno parte: tribunale, corte d'appello, Corte di cassazione, è anche vero che, tra i magistrati, esiste una disparità, non per gli scopi da raggiungere, ma per i servizi a cui sono destinati.

Essi muovono da un comune fondamento di studi, da un livello di preparazione intellettuale comune, per dividersi tra i due rami del diritto, privato e pubblico.

Questa distinzione di compiti, che, in astratto, non crea gerarchie, né costituisce diminuzione di valore per alcuno, provoca, nella realtà, agli effetti della carriera, differenze notevoli fra i giudici assegnati all'una o all'altra branca di lavoro, ed è cagione di squilibrio e di malessere nella magistratura, che è l'organizzazione fondamentale della giustizia.

I civilisti tengono il campo, perché sono considerati le lampade del diritto, i serbatoi della scienza giuridica. Essi hanno tolto per sé, come loro viatico, l'insegnamento di Genovese: che la giustizia è studio, che il diritto è pensiero e che il giurista si forma, appropriandosi l'antica saggezza, convertendo in suo miele il succo e la sostanza dei testi. E, a furia di rimasticamenti scolastici e di sofisticherie appoggiate all'autorità dei morti, giungono, di solito, al traguardo delle promozioni e si levano a papaveri dell'ordine giudiziario.

E i giudici addetti al penale, che debbono veramente immergersi con le loro radici in ogni campo della conoscenza ed essere forniti di una sensibilità pronta a cogliere ogni palpito, ogni fremito intorno e tutto quel che piange, urla, delira nel tumulto e nei dedali della vita; che son chiamati a misurare, col metro della legge, la colpa umana, la demenza umana, l'immensità della sciagura umana ed a tenere la terribile contabilità del sangue; questi magistrati, che decidono, con le loro sentenze, dei massimi beni dei cittadini, della libertà e dell'onore, son tenuti, nella valutazione dell'ambiente giudiziario, come in disparte o «in gran dispetto», quando non sono considerati zavorra nella nave della giustizia.

E qui, sorge il problema dell'indipendenza della magistratura, che è il presupposto per una sana amministrazione della giustizia, e, quindi, è la premessa per la garanzia dei cittadini, nel senso che i cittadini hanno, tutti, il medesimo peso nella simbolica bilancia adoperata dai giudici.

In concreto, la magistratura è sempre nelle mani dell'esecutivo.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. I fatti!

LA ROCCA. Indubbiamente, la radice dell'indipendenza dei magistrati sta, innanzi tutto, nella coscienza di ognuno: «la dolce compagnia che l'uom francheggia, sotto l'usbergo del sentirsi pura», come diceva il padre Dante.

Ma i magistrati sono uomini come gli altri; e l'austerità della toga non li trasforma in una milizia di santi o di eroi, che hanno la virtù di vincere se stessi.

Non a caso, ministri come Zanardelli, Gianturco, Mortara, ecc., tendevano ad impedire qualsiasi ingerenza esterna nell'ordine giudiziario ed a sottrarre la magistratura ad ogni forma di pressione governativa.

L'onorevole sottosegretario vuole la denuncia dei fatti. Ebbene, la magistratura, soggetta in linea teorica soltanto alla legge, non è ancora disciplinata da un organo supremo, che ne sia l'espressione, e, perciò, è colpita nella sua stessa struttura organizzativa.

Inoltre, la legge De Francisci del 1933, che non richiede commenti, è stata trasfusa nell'ordinamento giudiziario del 1941, che è sempre in vigore.

Le conseguenze di questo stato di cose sono note e la realtà ha in sé la luce del sole.

Il ministro nomina le commissioni dei concorsi e degli scrutini; il ministro firma i decreti di trasferimento dei magistrati; il governo, nel suo insieme, provvede alle nomine per il grado terzo, fissando la destinazione dei presidenti delle corti d'appello e dei procuratori generali alle varie sedi.

E non si ripeta il ritornello che i movimenti si compiono in base alle relazioni dei capi o ai pareri del Consiglio della magistratura, perché, tanto per citare un esempio recentissimo, a Napoli, anche le pietre sanno che, per l'impuntatura di un prefetto, sostenuto naturalmente dal ministro dell'interno, non è stata approvata la nomina di un insigne magistrato alla presidenza di quella corte d'appello. E se è vero che l'ansia di andare avanti, anche a forza di gomiti, è una coltura di bacilli, che avvelena l'ambiente giudiziario e turba la serenità dei giudici, è anche vero che la promozione è l'unico mezzo consentito al magistrato per ottenere, a parte il resto, un miglioramento della posizione economica e delle condizioni di vita.

Di qua, in alcuni giudici, le « armonie pre-stabilite » secondo gli schemi di Leibnitz, o una flessuosa agilità della spina dorsale, o una soverchia sollecitudine per la propria salute, cioè l'attenzione a muoversi secondo il vento che tira, per non incorrere in... angustie bronchiali.

Un alto magistrato a riposo, Peretti Griva, scrive, nelle sue memorie, che la storia della magistratura italiana è una storia d'ingerenze politiche, « le quali hanno creato una vera attitudine alle influenze esterne ».

E smaschera la condotta dei guardasigilli, che intervengono negli affari giurisdizionali non soltanto con circolari, richieste e sollecitazioni a giudici singoli, a collegi o a capi, ma, talvolta, con avvisi e pareri su questioni, in cui il convincimento del magistrato « dovrebbe essere assolutamente libero ».

E nessuno, ch'io sappia, si è provato a dimostrare che Peretti Griva è un mentitore o un pazzo.

Balladore-Pallieri, che insegna all'università cattolica di Milano e non può essere scambiato per un giacobino sovvertitore, accusa apertamente la magistratura, quella alta, perché, tra gli altri suoi... meriti, « ha continuato nella vecchia abitudine, contratta durante il fascismo, di mostrarsi troppo prona ai desideri del governo ».

Qualche procuratore generale, ad esempio Chieppa, ha parlato, sia pure con cautela, di « sintomi d'invadenza » da una parte e di segni di « acquiescenza inerte » dall'altra.

In un'assemblea di giuristi a Bologna, nel 1952, il consigliere di Cassazione Torrenti dichiarò che si tardava ad attuare la Costituzione nella parte che si riferisce all'ordine giudiziario, per il timore che « una casta chiusa di magistrati potesse assumere una posizione contraria » alle direttive governative e per la preoccupazione degli uomini politici di perdere « quell'influenza che essi possono esercitare » sui giudici.

In una serie di ordini del giorno, i magistrati di alcune corti d'appello (Venezia, Milano, ecc), nel chiedere l'applicazione dei principi costituzionali sull'autonomia dell'ordine giudiziario, hanno accennato a « una atmosfera di sfiducia » dell'opinione pubblica, per il sospetto che all'opera della magistratura non siano estranee « interferenze di carattere politico o comunque collegantisi al potere esecutivo ». Del resto, la famosa circolare del ministro dell'interno ai prefetti, nell'estate del 1948, chiarisce i rapporti fra governo e magistratura; cioè mostra come il governo concepisce e rispetta l'indipendenza della magistratura.

Dopo l'attentato all'onorevole Togliatti e le vicende che ne seguirono, l'onorevole Scelba ordinò ai prefetti d'intervenire presso l'autorità giudiziaria, perché si desse una particolare configurazione giuridica, e precisamente quella dell'insurrezione armata, alle manifestazioni di protesta svoltesi nel paese, e si adoperasse la maniera forte, anche sul piano giudiziario, mantenendo la custodia preventiva e negando la concessione di ogni

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

beneficio nei riguardi dei cittadini tratti in arresto per i fatti del 14 luglio.

E credo che, in materia d'intromissione di un potere nel campo di un altro potere, non si possa andare più oltre. In conseguenza, non c'è da stupirsi per le storture e gli sbalzi improvvisi che si notano nell'indirizzo della giurisprudenza. E chi voglia rendersi conto delle ragioni coperte di certe deviazioni e di certi mutamenti nella condotta della magistratura, non ha che da badare alle variazioni del clima politico ed al corso delle vicende elettorali. Così, una sentenza della corte d'appello di Cagliari, nel febbraio 1954, largamente riportata dalla stampa tecnica, afferma il principio che non costituisce reato il fatto del sacerdote che, dal pulpito, fa propaganda contro i partiti marxisti, « perché in questo modo la battaglia politica si traduce in crociata religiosa », ma costituisce, invece, reato, il fatto del sacerdote che, sempre dal pulpito, avversa il partito monarchico, « le cui ideologie non sono contrarie al diritto divino, e non tendono a combattere la Chiesa e a negarle i diritti riconosciuti dai patti lateranensi ». Così, dopo il rimaneggiamento dell'articolo 72 del codice di procedura civile, si è capovolta la giurisprudenza sulla questione, delicatissima, delle cause matrimoniali.

In un primo tempo, la Cassazione, a sezioni unite (è nota la sentenza 8 luglio 1948), stabilì che la giurisdizione in tema di nullità del matrimonio religioso spettava all'autorità ecclesiastica e la giurisdizione sulla validità della trascrizione dell'atto, per la efficacia di diritto civile, era esclusivamente dello Stato. In altri termini, si riconobbero due sfere di giurisdizione: quella degli organi ecclesiastici sul vigore dei matrimoni concordatari e quella della magistratura sulla validità della trascrizione del matrimonio religioso e sulla validità della trascrizione delle sentenze straniere in cause matrimoniali, secondo la convenzione internazionale dell'Aja del 1902, entrata a far parte del nostro ordinamento giuridico con la legge del 7 settembre 1905. In un secondo tempo, modificato l'articolo 72 del codice di procedura civile, che attribuisce al pubblico ministero il potere di impugnazione contro le sentenze che dichiarino l'efficacia di pronunzie straniere relative a cause matrimoniali, la Cassazione ha deciso in un senso nettamente contrario al principio accolto nel 1948 ed ha proclamato il dogma che il vincolo del matrimonio concordatario è indissolubile e preclude ogni possibilità di riconoscimento di sentenze straniere.

Negli anni scorsi, abbiamo avuto un altro capovolgimento della giurisprudenza, in un'altra materia, anch'essa di grande importanza per larghi strati della popolazione.

La Cassazione, a sezioni unite, riconobbe, da principio il buon diritto dei mezzadri in ordine ai contributi unificati. Dopo brevissimo tempo, e senza che fatti nuovi giustificassero un indirizzo diverso, la Cassazione, sempre a sezioni unite, tornò sull'argomento ed emise una sentenza che era l'opposto della prima, negando il criterio e le ragioni pochi mesi innanzi largamente riconosciuti.

E queste sterzate brusche possono considerarsi il termometro della situazione

È necessario, perciò, liberare i magistrati dalla tentazione di non obbedire alla loro coscienza. E la chiave di volta per ottenere il massimo d'indipendenza dell'ordine giudiziario è la formazione del Consiglio superiore che, per norma costituzionale, provvede alle assunzioni, alle assegnazioni e ai trasferimenti, alle promozioni e ai provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati. Dopo otto anni, il Governo si è finalmente deciso a presentare un disegno di legge, che ora è sottoposto all'esame della Camera. Non è il caso di anticipare giudizi sullo schema ministeriale. Ma, per un'effettiva libertà di pensiero dei giudici, bisognerà impedire che si costituisca, nel nuovo organo, una dittatura degli alti gradi, o c'è il pericolo che l'attuale stato delle cose peggiori, che non si troverà, domani, una magistratura di merito la quale ardisca levarsi contro l'orientamento, erroneo, della Cassazione, e trionfi, come regola di vita, il più deplorabile conformismo alla volontà dei capi.

Perciò, mi sembra che non si possa accettare il sistema elettorale proposto dal Governo.

Infatti, il disegno di legge divide artificiosamente il corpo elettorale in tre categorie, attribuendo a ciascuna di esse una rappresentanza inversamente proporzionale alla loro consistenza numerica.

Ma un organo di governo a base elettiva deve adeguarsi nella sua composizione al corpo elettorale che lo esprime.

E questo criterio già assicura una notevole preponderanza, in senso di relatività, ai magistrati delle funzioni più elevate, se si tiene conto del numero di ogni categoria.

La penuria dei mezzi, la strettezza del personale, l'inquietudine dei magistrati, per motivi economici e ragioni di carriera, non aiutano il funzionamento dell'amministrazione giudiziaria. E nel tempo in cui lo stile del mondo è lo scorcio, e le ali secondano

il senso vero della vita e bisognerebbe levare sugli altari l'arte del Tintoretto, che serrava in pochi palmi di tela la veemenza della folgore, la giustizia, per opinione unanime, è di una lentezza esasperante. A tutto si aggiungono le forme processuali, che costituiscono il più grave ostacolo ad una sollecita ed efficiente risoluzione degli affari giudiziari; onde, più che il verso di Petrarca: « intelletto veloce come pardo », torna alla memoria la esclamazione di Augusto nell'atto di legar l'impero alla tardità di Tiberio: *miserum populum qui sub tam lentis marillis erit*: misero il popolo che sarà masticato da così lente mascelle.

Consideriamo, ad esempio, il processo civile. Non intendo qui riaccendere la polemica se il codice del 1940, entrato in vigore nel 1942, nacque dal seme del pensiero di Chiovenda ed alla sua elaborazione parteciparono, in larga misura, i Calamandrei, i Carnelutti, i Redenti, ecc.; se, nei principî direttivi, esso allunghi le sue radici nel codice di rito austriaco, ritenuto dai giuristi un modello, o se, invece, il testo legislativo non fu, per l'essenziale, l'opera di certi dottori, che servirono in livrea la tirannide fascista, ed abbia, quindi, il marchio della dittatura.

Senza dubbio, la tesi, sostenuta da troppa gente, che il diritto non ha nulla da vedere con la politica, o sta al di sopra della politica, è una grossolana sciocchezza, che ha, tra i rimasticatori di frasi fatte, il corso di una moneta falsa.

Sappiamo tutti che il diritto non può essere se non l'espressione di determinati rapporti economici e sociali, in un determinato periodo storico, e, perciò, traduce in legge la volontà della classe che ha in mano il potere.

La storia del diritto dimostra proprio questo: che i diversi gruppi sociali, che si sono succeduti al timone, hanno sempre adoperata la legislazione come uno strumento del loro dominio, per la difesa dei loro interessi particolari e l'attuazione dei loro programmi.

Ed il fascismo, a tale riguardo, è stato nettissimo: vale a dire, non ha peccato di oscurità, di dubbiezze o di riserve ambigue.

Per il fascismo, tutto era nello Stato, e nulla esisteva e tanto meno aveva valore fuori dello Stato, concepito e attuato come volontà di potenza e d'imperio.

Se il secolo XIX si era informato all'idea liberale, dopo che il ventilabro sanguinoso di Napoleone aveva sparsi i germi di libertà e d'indipendenza nelle terre d'Europa, il secolo XX aveva recare l'impronta della concezione

fascista, la chiave magica per aprire la porta alla potenza essendo la « volontà disciplinata », cioè l'obbedienza « cadaverica » dei cittadini, ridotti ad un gregge.

E nella sua ottusa baldanza, il fascismo pretendeva di essere la pietra tombale sui rottami di tutte le dottrine: dal liberalismo, definito l'anticamera dell'anarchia, al marxismo, che presumeva di liquidare, in sede scientifica, con un paio di frasi sull'impossibilità di spiegare la storia alla stregua della lotta di classe e del mutamento dei mezzi di produzione.

In conseguenza, come respingeva gli abbracci universali e considerava la guerra una forza liberatrice e creatrice, così non ammetteva che il numero potesse dirigere la società umana; non accettava che questo numero potesse governare a traverso una consultazione periodica; affermava la disuguaglianza irrimediabile e feconda degli uomini, che è assurdo voler livellare a traverso un fatto meccanico, quale il suffragio universale: e spregiava le masse, chiamandole armenti e un insieme di comparse. Ora, la negazione violenta e dogmatica di tutto il complesso delle ideologie democratiche si realizzò via via nelle leggi e negli istituti del regime, che fecero dello Stato un assoluto, davanti al quale gli individui non erano niente, e misero in trono il principio di autorità.

Gli zelatori del codice dicono che il nostro diritto processuale accoglie, in definitiva, la proposta di Chiovenda, che iniziò, nei primi anni del 1900, una radicale revisione teorica degli istituti processuali e rivendicò al diritto pubblico l'azione civile, studiandola non più come espressione di una lotta d'interessi privati, ma come strumento della più augusta tra le funzioni dello Stato.

Di qua, la prevalenza della discussione orale sulla trattazione scritta della controversia, la concentrazione di tutte le attività nell'udienza, e la immediatezza delle relazioni tra le parti e il giudice, che partecipa attivamente al processo ed è munito dei poteri necessari per dirigerlo.

Ma gli zelatori dimenticano che, allo schema di Chiovenda e al contributo scientifico di Calamandrei, Carnelutti, Redenti, ecc., si è sovrapposto il lavoro di adeguamento delle norme alle finalità del regime da parte di uomini come Rocco, De Francisci, Solmi e Grandi, che erano ministri di grazia e giustizia e gittarono nel piatto della bilancia il peso di un'autorità senza limiti; e dimenticano, gli zelatori, che il guardasigilli fascista dichiarò, senza equivoci, che l'edificio della legislazione era la manifestazione unitaria

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

di un'unica realtà e che la riforma degli istituti processuali esprimeva la stessa funzione che l'Italia, assordata dalle fanfare di guerra e dal passo dell'oca, adempiva con le sue imprese di rapina: « con la conquista e la creazione del suo impero ».

Si legge, infatti, nella relazione, che il fattore decisivo per l'attuazione della riforma fu indubbiamente il fattore politico; che se il codice del 1865 rifletteva le premesse individualiste poste alla base dello Stato liberale, il codice del 1940 voleva essere, con decisa consapevolezza, « espressione storica dello Stato fascista e corporativo », col rafforzamento del principio di autorità nello Stato, che si traduceva, nel processo, nel rafforzamento dell'autorità del giudice: rafforzamento che non si restringeva ad un aumento dei poteri di un organo statale, né ad una estensione dell'ingerenza di quest'organo nella sfera dei diritti individuali del cittadino, ma significava il mutato indirizzo nella valutazione degli interessi tutelati dal diritto ed il rinnovato sistema dei rapporti tra l'individuo e lo Stato.

Questo codice, ispirato, come gli altri, agli scopi della dittatura, poggiava su due pilastri: il giudice istruttore e l'ordinanza. Il giudice, cardine della riforma e fulcro del procedimento, avrebbe dovuto adoperarsi a mettere in luce il vero volto della causa, ad eliminare il troppo e il vano, a ridurre la controversia alle questioni essenziali, che avevano bisogno di essere decise.

Ma il giudice, schiacciato dal numero delle cause, che non aveva modo di studiare, rischiava di calcare le orme di quel suo antico collega, ricordato da Rabelais, che, per fare presto ed essere imparziale, risolveva gli affari sottoposti al suo esame a colpi di dadi.

E l'ordinanza, revocabile all'infinito con lo sconcio che il giudice dichiarava erroneo quello che prima aveva ritenuto giusto, non solo non costituiva un punto fermo del processo, come era nel proposito degli innovatori, ma rendeva eterna la lite, peggio delle sentenze interlocutorie della vecchia procedura.

E tutto questo in aule trasformate in una specie di borse giudiziarie, dove tutti urlavano, premevano, si accapigliavano; onde veniva fatto di ripensare al tribunale descritto da Benvenuto, dove un giudice, con aspetto di Plutone, stava sopra un alto seggio, circondato da una folla di procuratori e di avvocati, che proponevano le loro istanze e gridavano a coro, sì che poteva dirsi « quel luogo dove si litiga essere un inferno ».

Si ripete, ancora oggi, che il codice del 1940 presupponeva una disponibilità di mezzi dal punto di vista materiale, e una

ricchezza di strumenti, dal punto di vista del personale, che non sono mai esistite e non esistono: presupponeva, cioè, quadri completi, locali completi, cancellerie complete, ruoli degli ufficiali giudiziari completi. Di qua, l'affermazione che i difetti non consisterebbero nel sistema, ma nella penuria dei mezzi, per lo svolgersi del processo civile con la prontezza, l'efficacia e l'economia di spese richieste dall'impostazione dei principi, e che le norme procedurali sarebbero impedito o distorte nella loro applicazione per la mancata riforma di carattere tecnico amministrativo dei servizi giudiziari, secondo le necessità della vita moderna.

Il fatto è che il codice del 1940, elaborato sulle direttive dell'oralità, della concentrazione processuale e del rafforzamento del potere del giudice, quale riflesso del principio di autorità, che informava tutto l'ordinamento « politico, giuridico ed economico dello Stato fascista »; che il nuovo codice, lodato come la conclusione del pensiero scientifico e dell'esperienza pratica di cinquant'anni intesi a creare strumenti efficaci per la definizione delle controversie civili, secondo un concetto di giustizia rapida e sostanziale, si è dimostrato, alla prova, non rispondente alle finalità di snellire il processo, e si è dovuto porre mano ad un ritocco provvisorio del testo legislativo, con il ripristino della citazione a udienza fissa, con la riduzione, in più giusti limiti, dei poteri del giudice, con l'aumentato controllo del collegio sull'attività istruttoria, con l'abolizione delle preclusioni dei mezzi difensivi in primo e secondo grado, con la possibilità dell'impugnazione immediata di tutte le sentenze, anche non definitive, con l'ammissione di nuove prove in appello, non più subordinate all'autorizzazione giudiziale, ecc.

Il rimaneggiamento di carattere novellistico del 1950, con l'introduzione di nuovi istituti ed il ritorno, in qualche punto, alle disposizioni del rito sommario, non ha modificata la situazione e forse ha aggravato il marasma, rallentando ancora più la già torpida procedura. In pratica, il mondo economico, con l'urto degli interessi nel campo dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, della banca, dell'assicurazione, non ricorre alla giustizia togata, e preferisce arbitrati e transazioni, per la durata delle controversie, per il costo delle liti e, forse, per non mettere le carte in tavola, dal punto di vista della consistenza patrimoniale, cioè, per non fare certi bucati in piazza, sotto gli occhi di tutti.

Ma a me non preme rinnovare critiche, che ormai fanno di stantio.

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

Che dei grossi magnati si scontrino nell'arena giudiziaria per la spartizione di un qualche bottino, e che il litigio si trascini per anni, non rappresenta, in ultima analisi, la fine del mondo, e, in ogni caso, procura un utile alle finanze dello Stato.

Ma che un povero disgraziato, ad esempio, un lavoratore, cacciato dalla fabbrica, dal campo, dalla bottega o dall'ufficio e derubato dal padrone, debba aspettare un'eternità per vedere affermato un suo diritto, è veramente abominevole.

È stato detto e ripetuto da molti che, oggi, all'economia della rendita si è sostituita quella del salario e dello stipendio, e che il libro del lavoro supera quello della proprietà.

E non occorre ricordare che le controversie del lavoro hanno la loro sede nel sistema del codice del 1940, «fondamentalmente, d'ispirazione corporativa».

Il processo, dichiarò Grandi, si presentò come strumento di attuazione dei principi dello Stato fascista in materia corporativa.

E l'attribuzione delle vertenze del lavoro al processo ordinario non volle essere soltanto un'opera di coordinamento legislativo; ma rispose ad una più profonda ragione di ordine politico: l'affermazione dell'unità di giurisdizione e l'inserzione organica dell'ordinamento corporativo nel nostro sistema giuridico, la corporazione, come istituto, dovendo realizzare l'equilibrio degli interessi opposti ed essendo chiamata ad attuare la profezia d'Isaia: che i lupi e gli agnelli vivono e mangiano insieme, nel medesimo prato.

Quello che si verifica, nella pratica attuazione, è generalmente noto. Si trovano di fronte due forze opposte, ma che non hanno da gittare nella bilancia il medesimo peso o una medesima spada.

Una parte, se non ha la ragione dalla sua, ha, però, il portafogli, la potenza del danaro, il privilegio della ricchezza; e si serve di tutti gli espedienti della procedura per tirare in lungo la contesa, far capitale del tempo, e dare, in definitiva, di meno, costringendo l'avversario ad arrendersi.

L'altra parte è nelle strette del bisogno: ha dietro di sé il focolare, il desco, la culla, e non può aspettare.

L'una parte specula sulla tortuosità del rito, per assottigliare la fetta di pane e lesinare il boccone.

L'altra parte ha fame, ha fretta e vorrebbe strappare.

L'indugio lavora per l'una, aggrava le condizioni dell'altra.

E accade che il padrone, seduto sul sacco di moneta, rende alla gola l'operaio e lo strozza.

Lo ha sfruttato prima: lo schiaccia dopo. E si tratta di migliaia e migliaia di casi.

Ecco il nodo della questione. Ed ecco l'urgenza di rivedere la materia, non ostanti la caduta delle impalcature corporative e la specialità delle controversie del lavoro, che, però, restano inserite nello schema del processo ordinario di cognizione.

C'è, dunque, una crisi, nell'amministrazione della giustizia, che nasce da un complesso di circostanze, e che può dirsi una crisi di organizzazione, di uomini, di mezzi. Ed è in atto una crisi più tremenda e irta di maggiori pericoli, una crisi che investe l'essenza e i fini della giustizia, che, per non essere falsa o per non diventare assurda, deve avere, come suo fulcro, la certezza e l'unità del diritto.

Si proclama, a gran voce, che il nostro è uno Stato di diritto.

Ora, lo Stato di diritto è quello che agisce nei limiti della legalità più rigorosa; quello i cui poteri discrezionali sono ridotti al minimo e, in ogni caso, sono vigilati dal controllo di legittimità.

E questo Stato si basa sopra un insieme di leggi, che, nei loro principi, non danno luogo a dubbi, ad incertezze, a contrasti, nella loro interpretazione, per essere applicate.

Insomma, lo Stato di diritto consiste in un ordinamento, che vincola il cittadino, ma anche gli organi dello Stato, i limiti e i rapporti fra i cittadini, fra i cittadini e lo Stato e tra i pubblici poteri, fino al più alto, essendo regolati da norme, eguali per tutti, sotto il presidio di garanzie precostituite, atte ad assicurarne l'osservanza.

E qui assume un grande rilievo l'opera del ministro, non solo per la vigilanza sulla formulazione delle leggi e sul coordinamento di queste con la legislazione generale.

Sotto questo aspetto, bisognerà... tornare indietro, risalire al tempo, al costume e allo stile dei Gianturco, dei Mortara, degli Orlando, degli Scialoja, quando il ministro della giustizia non era trascinato a rimorchio dai responsabili politici degli altri dicasteri; ma era considerato, quale dev'essere, veramente, il custode della vita giuridica dello Stato di fronte a tutti ed il garante della perfezione tecnica della produzione legislativa.

Dopo la formazione del Consiglio superiore della magistratura, il ruolo del guardasigilli non potrà ridursi al ruolo di ministro degli istituti di pena e dei funzionari di segreteria e di cancelleria.

Uno dei compiti istituzionali del guardasigilli rimarrà sempre quello di apporre il visto ai provvedimenti legislativi: di dare,

cioè, il crisma della legittimità formale alle leggi dello Stato.

Egli, quindi, partecipa alla fase di preparazione e di elaborazione delle leggi, al perfezionamento tecnico di esse, in un momento in cui l'aumento della produzione legislativa risponde all'estensione e all'intensificazione dell'attività statale, e la matrice della vita giuridica del paese rischia, con i vari uffici legislativi presso i vari ministeri, di sdoppiarsi, di moltiplicarsi o di ridursi a frammenti, col danno che ne deriva a tutto l'assetto giuridico.

Inoltre, una delle funzioni essenziali del guardasigilli è di stimolare l'attuazione dei precetti costituzionali e rendere effettivo il regime che la Costituzione ha fissato.

C'è di più. Sotto l'impero dell'editto albertino, non si poneva il problema della costituzionalità delle leggi, in quanto le norme dello Statuto si potevano modificare con provvedimenti legislativi ordinari.

Oggi, dato il carattere rigido della Costituzione, si rende necessario, da parte del ministro, un vigilante controllo sulla rispondenza delle norme che vengono emanate ai principi della Carta costituzionale.

Ed in questo periodo di transizione, in cui vige una codificazione superata dai tempi e i nuovi principi statutarî non sono applicati, la crisi della legalità è manifesta, per lo sgretolamento dell'unità del diritto e per certa tendenza, volta ad innalzare il giudice e a deprimere il legislatore costituente.

Per secoli, l'Italia non aveva potuto esprimersi come nazione intiera, ma soltanto in alcune voci ed in alcuni segni. Non si era espressa in quell'affermazione superba di vita che fu il Rinascimento, quando, pur cadute le libertà comunali e costituiti i principati nuovi, di contro al servaggio straniero s'infiammò la visione di Machiavelli, e si maturò, con una serie di politici insigni, l'arte di governare, non fondata su metodi scolastici e su puerili illusioni, ma sulla realtà viva, sui fatti, sull'esperienza, sullo studio degli uomini e degli istituti.

Non si era espressa nemmeno nel Rinascimento, che costituì la prima tappa del nostro rinnovamento in senso democratico, della nostra rinascita nella libertà, e fu l'incandescenza dei vari elementi del popolo che si fusero in nazione.

Ma l'Italia si è espressa intiera nella sua guerra contro la tirannide interna e la soggezione straniera; ed il capolavoro di questa sua espressione, nel linguaggio del diritto, è stata la Carta costituzionale.

Consenta, onorevole ministro, che io ricordi a me stesso il contenuto della Costituzione. Essa ha in sé gli elementi essenziali di un programma di sviluppo della società e dello Stato, nel senso che non si deve restaurare un regime democratico parlamentare di vecchio tipo e lasciare in piedi l'edificio di quella plutocrazia capitalista, che portò nelle sue viscere il fascismo, ma bisogna edificare una società nuova e un nuovo Stato, in cui sia possibile avviare ad una radicale soluzione i problemi di unità nazionale, di libertà, di giustizia sociale, di progresso economico, lasciati aperti dal primo Risorgimento.

Essa la Costituzione, prevede un potere che ha la sua base nelle masse lavoratrici, impedisce ai monopoli dell'industria e della proprietà terriera di dare la loro impronta alla vita nazionale, e, in pratica, di dirigerla; trasforma, quindi, le strutture economiche, garantisce ed estende i diritti di libertà, distrugge le incrostazioni burocratiche e poliziesche, modifica il centralismo, che fu tipico dello Stato italiano, introduce un sistema di larghe autonomie attraverso i comuni, le province e le regioni, attua la democrazia con un contenuto nuovo, che è quello della trasformazione profonda dell'ordinamento economico e sociale. In concreto, la Costituzione non si limita a riconoscere in modo formale i diritti democratici dei cittadini, ma sancisce il principio che debbono essere rimossi gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato (articolo 3 della Costituzione).

Forse queste cose non interessano il ministro di grazia e giustizia, il quale, come vedo, si allontana, ma certe verità è bene ripeterle, egualmente, ad alta voce. Dalle premesse alle quali ho accennato, deriva il diritto dei lavoratori non solo di organizzarsi liberamente e in modo autonomo, per migliorare le loro condizioni di vita, ma il diritto di partecipare alla direzione della società e dello Stato ed alla determinazione della politica nazionale (articoli 18 e 49); nel campo dei rapporti economico-sociali, la Costituzione riconosce a tutti i cittadini, uomini e donne, il diritto al lavoro, con l'impegno da parte dello Stato di promuovere le condizioni che lo rendano effettivo, e il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro fornito, e ad ogni cittadino inabile e sprovvisto di mezzi, riconosce

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

« il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale » (articoli 4, 36, 37, 38).

Per quanto riguarda la proprietà privata, essa è garantita dalla legge, « allo scopo di assicurarne la funzione sociale »; e, proprio per questo, la Costituzione ne stabilisce i limiti e ne prevede, eventualmente, la espropriazione, salvo indennizzo, soprattutto d'impresе e di categorie d'impresе che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale (articoli 42 e 43). In ordine alla proprietà terriera privata, la Costituzione stabilisce di fissare un limite alla sua estensione, impone la bonifica delle terre e la trasformazione del latifondo (articolo 44).

In altri termini, l'ordinamento disegnato dalla Costituzione si attua in una democrazia, concepita non come una semplice democrazia politica, in cui son riconosciuti e garantiti giuridicamente i diritti e le libertà fondamentali ed è affermata l'eguaglianza « davanti alla legge » (articolo 3) di tutti i cittadini, ma come una democrazia sociale, in cui la libertà e l'eguaglianza politiche, più che essere proclamate soltanto di diritto, debbono essere realizzate attraverso una trasformazione economica della società, un sostanziale rinnovamento di tutte le strutture.

A differenza di altre costituzioni borghesi, la nostra Costituzione ha questo di particolare: che non si accontenta di fissare i diritti formali del cittadino, ma sposta il centro di gravità sulle condizioni che garantiscono l'esercizio di questi diritti, sulla possibilità di esercitarli, sui mezzi per esercitarli. Così negli articoli 3, 4, 34, 36, 37, 38, 51, ecc., che tendono a rendere effettivi taluni diritti: il diritto ad un lavoro equamente retribuito senza distinzioni di sesso (articoli 4, 36, 37), il diritto alla scuola e da parte dei capaci e dei meritevoli, anche se poveri in canna, quello di raggiungere i gradi più alti negli studi (articolo 34) e di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (articolo 51), il diritto per gl'inabili e i minorati, per i disoccupati e i vecchi, all'educazione, al mantenimento e all'assistenza sociale (articolo 38), il diritto, anche degl'indigenti, alla difesa, cioè ai mezzi per agire in giudizio, e alle cure gratuite, (articoli 24 e 32), il diritto di sciopero (articolo 40), insomma la garanzia ad ognuno del diritto del « pieno sviluppo della persona umana » (articolo 3). In questo insieme di disposizioni non c'è soltanto un'affermazione di princìpi o una serie di promesse che si prolun-

gano nel futuro, o la linea di un programma, affidato, per la sua attuazione, alla lealtà e allo zelo costituzionali del Parlamento; ma vi è tracciato nettamente un binario che incide sull'attività legislativa, vi è chiaramente sancito il « compito della Repubblica » (articolo 3), cioè l'impegno dello Stato, di abbattere gli ostacoli di ordine economico e sociale che sbarrano la strada al progresso e, sulle macerie dell'antico edificio che crolla, levare al cielo un'architettura nuova, che sia il linguaggio del tempo nostro e risponda all'anelito e alle necessità della enorme maggioranza del popolo.

Di qua, le norme per l'azione da compiere nel settore dei rapporti economico-sociali ai fini di quel vasto rinnovamento, che è un tratto caratteristico della fisionomia costituzionale del nostro Stato: il rispetto della proprietà privata, ma con la prescrizione dei modi di godimento e dei limiti « allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti » (articolo 42) il riconoscimento dell'iniziativa privata, a condizione che essa non si svolga « in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana » (articolo 41); e, quindi, l'ammissione che l'una e l'altra siano sottoposte a obblighi ed a vincoli da parte dello Stato, nell'interesse generale (articoli 43 e 44), rimettendo alla legge ordinaria di stabilire le forme dell'intervento statale, cioè di determinare i programmi e i controlli, perché l'attività pubblica e privata sia indirizzata e coordinata a fini sociali (articolo 41). E nel testo costituzionale sono indicate le vie da battere, per ottenere lo scopo: l'espropriazione e il trasferimento ad enti pubblici o a comunità di lavoratori d'impresе o di categorie d'impresе che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia, o a situazioni di monopolio (articolo 43); l'incremento della cooperazione « a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata », sotto gli opportuni controlli disposti dalla legge (articolo 45); la riforma agraria, con i confini e i termini della proprietà, con la bonifica delle terre e la trasformazione del latifondo, per il razionale sfruttamento del suolo e per equi rapporti sociali (articolo 44); le norme e i limiti della successione legittima e testamentaria, e i diritti dello Stato sull'eredità (articolo 42, ultimo comma); il dovere di tutti di concorrere alle spese pubbliche secondo la loro capacità contributiva ed il sistema tributario informato a criteri di progressività (articolo 53).

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

Ecco, onorevoli colleghi, nelle linee essenziali, il quadro della Costituzione, indipendentemente dai rapporti fra i poteri basati sui principi, cari a Montesquieu, dell'equilibrio e della separazione, che servono a garantire i diritti dell'uomo e del cittadino contro l'assolutismo monarchico.

E rispondo subito ad un vostro intimo pensiero o a non so quale vostro discreto mormorio, onorevoli ministro e sottosegretario, e colleghi della Commissione. Voi forse dite: che c'entra tutto questo?

La risposta è che voi, signori del Governo, non avete voluto, in nove anni, adeguare le leggi anteriori alla legge delle leggi, che è la Costituzione: e questa vostra inadempienza è una delle maggiori colpe che avete dinanzi al Parlamento, al popolo italiano e alle generazioni che verranno.

È innegabile che, mentre il testo costituzionale veniva elaborato, articolo per articolo, dall'Assemblea, nella stampa, nelle università, nelle riviste tecniche si aprì un dibattito sulla natura e sull'efficacia delle norme, sul loro contenuto e sulla loro applicabilità; e spuntarono, come funghi, i Labeoni, i Pomponii, i Modestini, i Papiniani, fari e serbatoi di sapienza giuridica, ad insegnare che una Costituzione non può confondersi con un programma, che si protende nell'avvenire, o con un messaggio di filosofia politica, come la dichiarazione dell'89, che pure mutò il volto della Francia e, poi, dell'Europa, non ostante la sua pretesa astrattezza: ma deve rispecchiare ciò che veramente esiste, esprimere quello che è stato già ottenuto: essere, insomma, un bilancio del cammino percorso e la consacrazione legislativa delle tappe raggiunte, delle conquiste realizzate.

E i pedagoghi, in allarme per le fratture costituzionali e i cosiddetti vuoti legislativi, si opponevano a fare *tabula rasa* del vecchio ordinamento, calcolando di rendere via via innocue le formule « sovversive » di uno statuto, che riconosceva il diritto al lavoro e annunciava e prescriveva determinate riforme dell'ossatura economica e politica del paese; e sostenevano la necessità di rimettere al legislatore ordinario il compimento delle strutture dell'apparato costituzionale e il rinnovamento sociale dello Stato.

Nel febbraio del 1948, a poco più di un mese dall'entrata in vigore della nuova legge fondamentale, fu assestato il primo colpo di accetta alla giovane pianta della Costituzione, come per metterne sollecitamente le radici al sole.

La Corte di cassazione, chiamata a decidere, in base al ricorso prodotto da alcuni con-

dannati per collaborazionismo, sull'abrogazione tacita delle leggi anteriori alla Costituzione, e divenute incompatibili con essa, sottopose a una specie di delibazione l'intero testo statutario e stabili, con una distinzione delle norme costituzionali empirica ed arbitraria, un principio che, per gran tempo, è stato un caposaldo dell'indirizzo di tutta la giurisprudenza dei magistrati di merito, che ha contribuito in larga misura agli inadempimenti costituzionali ed è all'origine del marasma politico, e della babele e del *caos*, a cui siamo ridotti nell'orbita del diritto.

Per la cronaca, non è la prima volta che la Suprema Corte, uscendo da limiti della sua competenza, si attribuisce poteri che non sono i suoi e invade un campo che è proprio del legislativo.

Al tempo della Costituente, la Suprema Corte, sostenendo di adempiere la sua funzione, che è quella d'interpretare la legge - di applicarla al caso concreto, ritenne di potersi mettere al di sopra del legislatore, nella questione della inoppugnabilità delle sentenze dell'Alta Corte.

L'articolo 9 del decreto-legge luogotenenziale del 15 settembre 1944, stabiliva, in modo non equivoco, che le sentenze e i provvedimenti dell'Alta Corte non erano soggetti ad alcun mezzo d'impugnazione, proprio sul modello di una norma identica della legge fascista del 1926, che sottraeva, espressamente, le pronunzie del tribunale speciale a qualsiasi forma di sindacato giurisdizionale.

Nel clima della dittatura, il Supremo Collegio non sollevò la minima eccezione al rispetto di norme che annullavano i diritti del cittadino e riducevano il nostro popolo ad un armento spogliato fino all'ultimo fioccolo di lana: e obbedì, con la mano levata nel saluto fascista, al comando del legislatore.

A consacrare l'alba della democrazia, e quasi a dimostrare che in regime di libertà ognuno è padrone di regolarsi come gli piace meglio e possono fare strame delle leggi anche gli organi incaricati d'imporne l'osservanza la Corte di cassazione elaborò una giurisprudenza, che, per il soverchio ardimento e la manifesta infondatezza, colpì di stupore perfino i grossi tangheri, che si impancavano a maestri di diritto nelle università fasciste, e mise a rumore l'Assemblea Costituente, che volle conoscere dal Governo se, per avventura, la Suprema Corte non intendesse farsi Parlamento, e rendersi autonoma e indipendente

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

da ogni altro potere, ed anche dalle leggi dello Stato.

In una sentenza del maggio del 1946, la Cassazione, a sezioni unite (presidente Pagano), dopo aver rilevato il contrasto tra « il concetto di giustizia che s'identifica con quello di libertà, e la esistenza in pratica di una giustizia privata dei controlli giurisdizionali che ne costituiscono la più sicura garanzia », dichiarò ammissibile il ricorso proposto contro la sentenza pronunciata dall'Alta Corte il 12 marzo 1945, per violazione « di norme fondamentali del nostro ordinamento giuridico », in quanto una illegale dichiarazione di contumacia aveva impedita la costituzione del rapporto processuale.

E sulla medesima controversia, la Corte di cassazione, in un'altra sentenza, sempre a sezioni unite (presidente De Ficchy) andò più oltre, e dichiarò, — udite! — che la clausola legislativa di inammissibilità di ogni impugnazione non è sufficiente di per sé ad escludere il ricorso per incompetenza ed eccesso di potere; e, configurando sotto il profilo di un eccesso di potere la illegale dichiarazione di contumacia dei ricorrenti, annullò la sentenza dell'Alta Corte.

Negli anni scorsi, in merito all'efficacia delle norme statutarie, il pensiero e l'indirizzo del Supremo Collegio sono stati questi.

I mutamenti, nella concezione politica e nella struttura costituzionale degli Stati, hanno riflessi fondamentali sugli ordinamenti giuridici e sollecitano, per armonia di sistema, generali revisioni.

Ma le costituzioni, in genere, non esprimono in forma compiuta norme suscettibili d'immediata applicazione. Esse si limitano, in massima parte, ad enunciare principi, orientamenti e tendenze o a porre, comunque, soltanto l'ossatura di costruzioni, che hanno bisogno di ulteriori sviluppi.

Avviene così che l'enunciazione costituzionale, mentre s'inserisce nella sopravvivenza dell'ordine giuridico preesistente, necessaria per la continuità della vita del diritto, e si rivolge al legislatore per l'adeguamento del vecchio sistema alle concezioni nuove, lascia aperto un ampio ciclo, anteriore e posteriore alla propria emanazione, durante il quale la situazione normativa resta fluida e incerta, legata ancora al passato e fervida nello stesso tempo di fermenti nuovi in contrasto con gli antichi precetti.

In questo periodo, eccezionale e transitorio, in mancanza dell'opera del legislatore per l'attuazione delle riforme, acquista importanza essenziale la funzione della giurispru-

denza, che ha il compito generale di adeguare, sul piano dell'interpretazione e dell'applicazione, le norme dell'ordinamento alla realtà mutevole, in continuo divenire, della vita giuridica, alla evoluzione di un mondo che si trasforma continuamente, sotto la spinta di esigenze nuove.

In questo passaggio da uno ad altro ordinamento, dal sistema totalitario — ad esempio — in cui soprastavano la personalità dello Stato e l'imperativo autoritario della sua autorità, al sistema democratico, in cui prevale la manifestazione della volontà popolare a traverso i suoi organi rappresentativi, in un'atmosfera di libertà e di eguaglianza, è necessario, ed utile, lasciare alla giurisprudenza « un margine di attribuzioni quasi regolatrici », con una funzione che si richiama a quella del pretore romano nella procedura formulare, e creare, con la elaborazione di massime uniformi, una catena di anelli intermedi tra il vecchio e il nuovo, tra il passato e il presente e integrare le deficienze di un sistema in crisi, mentre l'opera legislativa si costituisce e si affina: e questo per la imminente necessità della certezza del diritto, non potendosi ammettere, in linea teorica, la sussistenza, nell'ordinamento giuridico, di carenze o lacune normative, in quanto ogni controversia deve trovare, in qualsiasi tempo, la piattaforma legislativa per la sua definizione.

Entrata in vigore la Costituzione, il 1° gennaio del 1948, c'è stata come un'eclissi, durata otto anni, nei quali, per la mancata formazione dell'organo supremo, a cui è attribuito il compito, in regime di costituzione rigida, di garantirne l'osservanza di fronte ai poteri dello Stato, il sindacato costituzionale è rimasto affidato alla Corte di cassazione, come presupposto per l'applicazione della norma al caso concreto, e quindi con effetti congiunti di ordine costituzionale e giurisdizionale: cioè, col compito esclusivo di applicazione vera e propria della Costituzione nella sua realtà e nel suo spirito.

Si tratta di vedere come la Corte ha esercitato questa sua potestà interpretativa e regolatrice, indipendente da quella di ogni altro organo e potere. La magistratura, che, nel quadro dell'editto albertino, aveva esercitato il sindacato costituzionale limitandolo alla regolarità formale delle leggi, interpretò a suo modo la VII disposizione transitoria, ritenuta « non molto chiara », ed affermò la propria competenza nella maniera più ampia, come esplicazione, cioè, in via incidentale, di un sindacato intrinseco sulle leggi, sotto

il profilo dell'osservanza sostanziale dei precetti costituzionali, anche se l'effetto delle decisioni restava circoscritto al caso deciso, senza possibilità di riflessi obiettivi generali sull'ordinamento giuridico.

Esteso il sindacato a tutte le leggi, anteriori e posteriori, sorse la questione della scelta qualitativa delle norme, ai fini della loro applicabilità, immediata o meno, ai casi della vita e nei giudizi, in quanto nell'edificio costituzionale non erano uguali la posizione, il carattere e il peso delle varie norme, con affermazioni di cornice, intese a fissare direttive astratte o ad esprimere aspirazioni di ordine etico più che giuridico, con enunciazioni che presentavano, più o meno perfetta, una formulazione giuridica e con altre ancora, per le quali si poneva il problema della loro possibile operatività senza il sussidio integratore di una legislazione ordinaria di rinvio.

Tra l'estremismo di opinioni, intese a disconoscere *in toto* che, nella Costituzione potessero riscontrarsi norme da valere come comando di immediata osservanza, trattandosi soltanto di una enunciazione di principi di ordine astratto diretti al legislatore, e la tesi di ravvisare in ogni disposizione già un comando immediato cogente, la Suprema Corte si attenne, « con criterio moderatore », ad una soluzione intermedia: distinguere, « con penetrante indagine », norma da norma, a seconda della loro formulazione e portata intrinseca, e nel quadro dell'ordinamento giuridico generale.

Di qua la nota classificazione tra norme *programmatiche* (o direttive) e norme *precettive*, e, nell'ambito di queste ultime, fra disposizioni precettive di immediata integrale applicazione, ed altre di applicazione in tutto od in parte differita, per l'esigenza di una ulteriore legiferazione ordinaria di concreta disciplina o di sviluppo.

Come ho già detto, il problema sull'efficacia dei precetti costituzionali si presentò subito dopo la loro entrata in vigore, poiché è del 7 febbraio 1948 la prima sentenza che esaminò la questione.

Con tale sentenza, le sezioni unite accolsero (e la giurisprudenza successiva vi si è costantemente uniformata) la triplice distinzione in norme direttive, norme precettive di immediata applicazione e norme precettive di applicazione differita, con la conseguenza che, in base a questa distinzione, aspramente criticata dalla dottrina, ma ritenuta dal massimo organo giudiziario corrispondente al sistema, è stata riconosciuta la

sopravvivenza attuale, o, come si dice con termine tecnico, la ultrattività di norme anteriori non conformi; ed è stata dichiarata tuttora applicabile la maggior parte della legislazione vigente, che lo statuto repubblicano non ha fatto senz'altro decadere, dato il rinvio, tacito od espresso, a norme di completamento o a leggi di attuazione. E la Corte suprema, a traverso i suoi più autorevoli rappresentanti, ha difeso, in modo strenuo ed in tutte le circostanze, il suo orientamento come un vivo e costante riflesso del senso dello Stato e della continuità delle sue istituzioni, pur nel mutare degli eventi e della produzione legislativa, secondo le tradizioni dell'ordine giudiziario, che, nella applicazione di leggi fondamentali o nelle questioni di generale interesse, avrebbe trovato, in ogni tempo, il giusto equilibrio e l'aderenza alle necessità concrete, che assicurano il soddisfacimento delle esigenze vere di giustizia; e, quanto alle distinzioni così discusse, sull'efficacia e sul contenuto delle norme costituzionali, ha affermato, sempre, che proprio le direttive adottate nell'interpretare e nell'attuare le norme stesse, hanno contribuito al consolidamento del regime democratico.

Esamineremo, tra breve, alla stregua di fatti innegabili, su quale fondamento poggi la pretesa della Corte di cassazione, la quale avrebbe, con la elaborazione di una sana ed oculata giurisprudenza e con il suo vaglio moderatore, supplito alle deficienze di un periodo di passaggio da uno ad altro regime, essendo inerte o tardando l'opera legislativa; e, nell'esplicazione della funzione giurisdizionale, in cui il potere giudiziario s'identifica, nell'esercizio della sua naturale potestà di applicare la legge per la risoluzione di controversie concrete, avrebbe fatta vivere la Costituzione, ne avrebbe attuati, quando già perfetti, i comandi, ne avrebbe denunciate le manchevolezze, eccitando la funzione riorganizzativa degli altri poteri; e, con le necessità del provvedere, avrebbe indicati gli indirizzi da seguire, gli schemi da sviluppare, rendendo più facile, per questa via, l'opera del legislatore, con l'aiuto dell'esperienza per i riflessi delle decisioni giudiziarie sulla realtà sociale; e, in definitiva, si sarebbe uniformata sempre allo spirito dello statuto repubblicano, nella visione, ad un tempo positiva ed evolutiva, dell'ordinamento giuridico.

In concreto, il fulcro della posizione del Supremo Collegio nella sua opera esegetica ed in quella di interpretazione della carta statutaria e riguardo al contenuto e ai limiti

del sindacato costituzionale, attribuito, in un primo tempo, alla giurisdizione, consiste in quella linea direttiva della Cassazione, che una larga corrente dottrinale ha definito «l'immobilismo conservatore della Corte».

E non si tratta di opinioni avventate, di critiche estremiste e senza base, di attacchi alla « scarsa sensibilità della magistratura » di fronte ai problemi che le nuove norme hanno fatto sorgere, insomma, di una valutazione ingiusta o di un misconoscimento, da parte dei « cultori del diritto costituzionale », del « contributo apportato dal massimo organo giudiziario in relazione alle necessità cui urgeva provvedere e alle difficoltà, non lievi, da superare », in un periodo di transizione legislativa, in cui il sistema giuridico era fluido e in evoluzione; e, da un lato, non riusciva facile l'accertamento delle norme applicabili per saggiata vitalità nell'ordine nuovo e per constatata attualità di aderenza alle questioni controverse, e, dall'altro, per l'esigenza della certezza del diritto, bisognava inquadrare in una disciplina tutti gli atteggiamenti delle situazioni che mutavano.

La stessa Corte suprema, nella parola e negli scritti di suoi autorevolissimi membri, ha affermato che la magistratura « è la pietra angolare sulla quale si comincia a ricostruire, nelle varie strutture, il nuovo Stato », e, pertanto, è naturale che la giurisdizione, nei suoi organi tradizionali, intervenga, per prima, a « moderare le esuberanze della piazza », a « contemperare i conflitti acuitizzati degli interessi e delle idee », a « riportare ordine e misura nella vita tumultuosa della società » e nelle « incerte e spesso impulsive manifestazioni autoritarie » del nuovo regime (dal che risulta che vengono superati i limiti della funzione interpretativa con una sostanziale modifica di certe disposizioni); ha dichiarato che « la continuità dell'ordinamento giuridico rifugge da sussulti violenti e da rivolgimenti immaturi », i quali provocherebbero un turbamento pericoloso « anche nelle svolte rivoluzionarie della storia dei popoli »; e, sopra tutto, ha sostenuto che « le costituzioni, specie quando sopravvengono al crollo di un precedente regime, con la sostituzione di uno ad altro sistema, rappresentano una rivoluzione giuridica », che porterebbe a « risultati estremamente pregiudizievole, di carattere sociale e privato », ove si effettuasse in maniera folgorante, con effetti di rottura e di distruzione delle situazioni anteriori: quando, cioè, all'abbattimento del vecchio non corrisponda nel medesimo tempo la costruzione del nuovo.

Ecco l'argomento che sta al centro di una tale impostazione.

Il ripudio di un procedimento di gradualità nell'osservanza della Costituzione, parallela allo sviluppo della riorganizzazione statale e alla formazione della coscienza democratica; in altri termini, una svolta brusca od un salto avrebbe sconvolto il campo giurisdizionale, per la funzione negativa del sindacato costituzionale attribuito ai giudici, nel senso di non applicare una norma, ritenuta in contrasto con la Costituzione, ma senza la potestà di utilizzarne un'altra più adatta, se essa non esiste, con la conseguenza che una incauta interpretazione evolutiva avrebbe creato lacune nel sistema giuridico, in danno della regolarità dei rapporti e della certezza del diritto, mentre una simile giurisprudenza non sarebbe valsa a sollecitare l'attività legislativa, dato l'effetto limitato delle decisioni giudiziarie, senza riflessi generali di abrogazione delle norme.

E la Corte, sempre per bocca di suoi altissimi esponenti, ha respinta la critica, formulata da diversi settori, di « un conservatorismo preconetto ed antistorico », per un'applicazione costituzionale ristretta o « addirittura carente »; ed ha ripetuto che « è stata la giurisdizione (cioè essa Corte) a dare il primo alito di vita alla Costituzione », passando ad elencare, in appoggio alla sua tesi, le norme dichiarate precettive, e quindi di efficacia immediata, nell'ambito processuale e per quanto si riferisce al diritto sostanziale: quella dell'articolo 111, relativa alla impugnabilità, con ricorso alla Cassazione, di tutti i provvedimenti sulla libertà personale; dell'articolo 113, che accorda la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione; dell'articolo 17, sul diritto di riunione, con abrogazione di ogni norma contraria; dell'articolo 40, sulla libertà di sciopero, con limitazione, però, a quello economico; dell'articolo 36, concernente il diritto del lavoratore alla minima retribuzione salariale ed alle ferie; dell'articolo 23, sul divieto d'imporre ai cittadini prestazioni personali o patrimoniali, se non con legge.

Alle considerazioni del Supremo Collegio è facile rispondere.

È stato detto che la famosa distinzione tripartita ha avuto risultati di grande importanza, in quanto molte norme della Costituzione sono state riconosciute di carattere precettivo, e, perciò, subito vincolanti per i cittadini, per gli organi dello Stato e per i giudici, tenuti ad applicarle nelle deci-

sioni di loro competenza. Non è il momento di riaprire il dibattito, di natura teorica, sulla consistenza del punto di vista della Corte, per la soluzione adottata. Ma, a parte il fatto che nel nostro sistema, di tipo rigido, che pone la gerarchia delle fonti, limita il contenuto delle leggi e subordina il potere legislativo al costituzionale, la norma statutaria non ha bisogno del crisma della magistratura, nè di alcun vaglio pregiudiziale e deliberativo, per essere quello che essa è: vale a dire, un comando, che prevale su tutti gli altri; a parte questo, è vero, invece, che i gruppi di norme ritenute programmatiche, cioè affermazioni astratte, che richiedono l'intervento del legislatore per diventare operanti e concrete, principi direttivi, che debbono essere tradotti in leggi ordinarie, per entrare in vigore anche nei confronti dei singoli, sono moltissimi: investono i rapporti civili, sociali, politici ed economici dei cittadini, ossia la base della Costituzione; e, senza forza abrogativa delle disposizioni esistenti, lasciano in piedi una legislazione, sostanzialmente in contrasto con la lettera e con lo spirito dello Statuto repubblicano.

In proposito, le citazioni appaiono superflue.

La Cassazione ha ritenuto di carattere programmatico l'articolo 39 sull'organizzazione sindacale, gli articoli 8 e 19 sulla disciplina delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, gli articoli 48 e 51, che si riferiscono alla eguaglianza dei cittadini nell'elettorato attivo e passivo, l'articolo 24 circa la riparazione degli errori giudiziari, l'articolo 51 concernente l'eguaglianza dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso per accedere ai pubblici uffici, l'articolo 53 sul concorso alle pubbliche spese; ed ha ritenuto di carattere puramente direttivo la disposizione dell'articolo 4 sul diritto al lavoro, cioè sul diritto di ognuno ad ottenere un lavoro garantito.

Si è, poi, esclusa, con costante indirizzo, la esistenza di un comando immediato, per un altro gruppo di norme: ad esempio, per gli articoli 13, 16 e 21 sulla libertà personale e su alcuni dei diritti ad essa connessi (libertà di stampa, ecc.); in relazione all'articolo 13, si sono ritenute tuttora valide le disposizioni del testo unico della legge di pubblica sicurezza circa gli istituti dell'ammonizione e del confino; si è affermata, rispetto all'articolo 16, la legittimità dell'ordine di rimpatrio, alla stregua dell'articolo 157 del testo unico di pubblica sicurezza; si è considerato in vigore l'articolo 2 della stessa legge, relativo

alla facoltà dei prefetti di emanare i provvedimenti per la tutela dell'ordine pubblico, e via di seguito.

A tirare le somme, la Corte suprema ha dato vita giuridica alla Costituzione, dichiarando di esecuzione immediata l'articolo 10, che riguarda i rapporti internazionali, per gli accordi conclusi dopo il 1947, o l'articolo 68, sulle prerogative dei membri del Parlamento, ed affermando, in base all'articolo 7 sui patti lateranensi, che è sempre operativo l'articolo 8 del trattato in ordine alla tutela personale del Sommo Pontefice.

È stato anche detto che, d'ordinario, le costituzioni, come complessi di canoni e di fini volti a indirizzare il presente e il divenire delle nazioni, si elaborano e misurano, a traverso continuo travaglio, per un tempo più o meno lungo, assumendo forma perfetta ed efficacia solo dopo anni di attesa, durante i quali i decreti dell'esecutivo e il graduale sviluppo di strutture e di organi nel lume anticipatore dell'elaborazione giurisprudenziale segnano il cammino e regolano, nell'essenziale, la vita dello Stato: in altri termini, è stato detto che le carte fondamentali pongono semi, che fruttano nel futuro e tracciano i binari, su cui deve procedere il lavoro legislativo.

Sotto il profilo storico, e sul piano della dottrina, è vero il contrario, perché le costituzioni non possono confondersi con dei programmi, nè trasformarsi in sollecitazioni od aneliti ad un domani migliore.

Esse rappresentano un bilancio della via percorsa, dell'opera compiuta; e registrano e consacrano, per via di norme cogenti, i mutamenti che si sono verificati nella vita economica, politica e sociale di una nazione, in un dato periodo.

Un tratto caratteristico della nostra Carta costituzionale sta, appunto, in questo: che essa esprime, in formule giuridiche, le necessità dell'ora, e, accogliendo il testamento dei morti e i voti del popolo, ordina che si rimuovano senza ritardo gli ostacoli alla marcia innanzi del paese, che si compiano determinate riforme come tappe di una vasta azione di rinnovamento, che si attui una pacifica trasformazione sociale come premessa per costruire una democrazia fondata sul lavoro.

Ed è un criterio empirico ed arbitrario quello di convertire il testo costituzionale in un sistema di compartimenti stagni, o, peggio, di spezzarlo in una rosa di frammenti, qua chiari, là scuri; con una distinzione tra norma e norma: l'una con forza d'imperio, l'altra con un contenuto di stimolo o di preghiera;

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

questa, ferrigna e immediatamente esecutiva, *erga omnes*, quest'altra, un mollume bastardo, che ha, sì e no, nel suo interno, un lievito di sollecitazione: come se il costituente, che volle, in primo luogo, nettare il terreno dal letame fascista e proclamare, a tutti, ch'egli recava « la stella del mattino », secondo l'immagine del poeta giovanile arso in un rogo di resina a piè dell'Appennino, come se il costituente, che lavorò con tenacia a chiudere il varco all'arbitrio, a garantire la rinascita del paese nella libertà, nella pace e nella giustizia sociale, per certi problemi avesse aderito alla realtà e camminato con passi di bove nella strada della sapienza, elaborando precetti che avevano perfezione di vere norme e, perciò, erano di subita applicazione, e, per altre materie e questioni, che costituiscono il nucleo non modificabile del testo, la linfa vitale dello Statuto, se ne fosse andato a passeggiare fra le stelle, piacendosi a formulare esortazioni che fanno di predica e di filosofia, ma, quanto ad efficacia pratica, sul piano della concretezza, sono come sospese in una sorta di limbo giuridico o vivono nella stratosfera.

Nè si dica, in difesa di un atteggiamento che, senza dubbio, ha concorso a determinare l'arresto e l'involuzione costituzionali, che la divisione delle norme in tre tipi o categorie nasce « dalla forza stessa delle cose », dal panorama dello Statuto, fatto di luci e di ombre, di toni accesi e di scorci; risulta dalla lettera del testo, che presenta, in molte parti, un carattere di generalità, o rinvia, in modo esplicito, al legislatore ordinario per la disciplina di determinati rapporti, per l'attuazione di certi principî o per il compimento di taluni istituti; e non è una trovata della magistratura, che ha assolto il suo compito di vestale della legge, interpretandola ed applicandola alle situazioni controverse; e, di più, nell'esercizio della giurisdizione, ha colmato il vuoto, creato dall'inerzia legislativa, ha accordate le necessità dello Stato con i diritti dei cittadini, ha aiutato il passaggio dal vecchio al nuovo regime.

La Costituzione è un tutto organico ed armonioso, che rientra per ogni riguardo, sotto ogni profilo, nella competenza esclusiva del Parlamento; che è tassativamente sottratto all'indagine, alla valutazione e alla critica di qualsiasi altro organo; che, in conseguenza, nessuno ha il potere di tagliare a pezzi, e con una chirurgia da beccaio, per saggiarne, in una specie di sala operatoria, la validità e la forza.

La stessa Corte costituzionale, che è posta al vertice della piramide dello Stato,

che può essere chiamata a giudicare sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i ministri, che, nelle sue attribuzioni, partecipa, sia pure con forme e procedimenti giurisdizionali, alla funzione legislativa ampiamente intesa, provvedendo, a traverso il suo sindacato, alla posizione obiettiva del diritto, tende, sul piano generale, alla conservazione dell'integrità del sistema; esercita un controllo astratto, positivo o negativo, sulla purezza delle norme; opera, direttamente, sulle leggi, per dichiararne la legittimità alla stregua della Costituzione, con effetto di sostanziale abrogazione, *erga omnes*, cioè con effetto d'immediata eliminazione della norma, ritenuta incompatibile con la Costituzione, dall'ordinamento giuridico; insomma, accerta, oltre la regolarità formale, l'aderenza ortodossa delle fonti normative allo spirito e alla lettera dello Statuto; ma non ha essa, organo supremo, alcuna competenza a sancire o a negare l'efficacia dei precetti costituzionali, che, in base alla formulazione e al contenuto dell'ultimo comma della XVIII disposizione transitoria, debbono essere « fedelmente » osservati, nel loro insieme, « come legge fondamentale della Repubblica, da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato ».

E qui non accade ripetere che la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, prevale sulla legge ordinaria, né ricordare che la Cassazione, nel periodo in cui rivendicò a se stessa l'ufficio di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi, varcò tutti i limiti, si mise oltre l'ambito della competenza della stessa Corte costituzionale, ed entrò, come già fece altre volte dopo il crollo del fascismo, nel campo riservato esclusivamente al potere legislativo.

In secondo luogo, dalla nota distinzione tra norme programmatiche e norme precettive, e precettive complete e non complete, che è sciancata in dottrina e non può essere accolta dalla pratica, la Cassazione ha tratto una conclusione aberrante, quanto ai riverberi dei principî costituzionali sul vigore, o, in via subordinata, sulla interpretazione della legislazione.

Essa, che, per compito istituzionale, decide solo il caso controverso sottoposto al suo esame, senza ripercussioni generali obiettive sull'ordinamento giuridico, ha stabilito che le norme costituzionali hanno capacità di abrogazione di norme anteriori diverse, solo quando, perfette, anche riguardo all'elaborazione tecnica, esprimono un co-

mando, che sostituisce l'imperativo contrario di una legge preesistente, per non incorrere nei così detti vuoti legislativi, per il presunto *horror vacui* del diritto, dovendo le controversie essere definite sempre nel quadro del sistema giuridico attuale.

Con questa giurisprudenza, che, di fatto, ha concesso un nuovo certificato di vita a tantissime leggi fasciste, manifestamente inconciliabili con la Costituzione, la Corte ha passato la spugna, quella « spugna umida che cancella ogni traccia », di cui parlavano i greci, sopra una diversità generalmente riconosciuta e non discussa della scienza giuridica; ha mischiati e confusi due concetti, che non sono identici, né si muovono sul medesimo piano, che la dottrina, senza contrasti, ha tenuto sempre distinti, che il diritto positivo delinea con contorni netti: l'abrogazione delle leggi per incompatibilità e quella per sostituzione; ha buttati a mare i principi generali fissati nell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, dov'è chiaramente detto che le leggi anteriori sono abrogate « o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti, o perché la nuova legge regola l'intera materia »; non ha tenuto conto che la Costituzione non è un codice speciale, né un decreto o un provvedimento che disciplina determinati rapporti, con la previsione di tutti i casi possibili, ma contiene, in ogni sua norma, ancora più di un codice, di un decreto o di un provvedimento speciale, un imperativo, a cui si deve obbedire; ha oscurata una verità, che è l'asse del sistema voluto dal costituente: vale a dire che i precetti statutari, che, per loro natura, non possono, in ogni specie, sostituire, con minute indicazioni, disposizioni anteriori, ma hanno sempre la capacità di annullarle, fanno parte dell'ordinamento giuridico, e prevalgono su tutte le altre norme; e non è necessario l'intervento del legislatore, con affermazioni o divieti di dettaglio, perché leggi in contrasto col nuovo ordinamento perdano il loro vigore, e siano, praticamente, soppresse; non ha considerato, infine, che, a prescindere dalla esattezza della nota classificazione, le norme costituzionali, ritenute programmatiche, consacrano principi fondamentali, che, da un lato, vincolano il Parlamento e, dall'altro, si riverberano su tutta la legislazione; e, anche quando si limitano a tracciare indirizzi di futura attuazione, hanno sempre un contenuto concreto, che deve, quanto meno, servire da linea direttiva per lo spirito da infondere nell'interpretazione e nell'applicazione di leggi, sto-

ricamente superate, ma rimaste, formalmente, in piedi.

Ammettiamo, in via d'ipotesi, che una norma a carattere programmatico sia una enunciazione soltanto, non suscettibile d'immediata attuazione.

Essa esprime sempre, con l'affermazione di un principio di diritto, un comando o un divieto, che è un imperativo categorico per il legislatore ordinario, nel senso che lo costringe ad uniformarsi alla linea direttiva di diritto posta nella norma costituzionale, lo obbliga a muoversi nell'ambito segnato dalla norma, con una sanzione che si riflette sulla validità della legge, nel caso che essa non aderisca al canone dettato dal precetto statutario, perché la legge emanata in contrasto con la Costituzione nasce viziata da illegittimità costituzionale, e, dichiarata inefficace dal competente organo dello Stato, non produce effetti giuridici, non vale come legge.

E non è possibile sostenere che una simile norma è semplicemente una frase, che non opera più del fumo o di un otre.

Già la Corte costituzionale, in alcune sue sentenze (nella seconda e nella nona), ha ribadito con forza concetti, che sono pacifici in dottrina e che il Supremo Collegio certamente non ignora. In primo luogo, le leggi, e, tanto meno la Costituzione, non possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto, né graduare in astratto e in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti. In secondo luogo, è normale che il dettato costituzionale non copra, per tutta la sua estensione, la materia regolata dalle norme ad essa sottordinate nella scala dei valori giuridici. Infine, non è nemmeno pensabile che la norma costituzionale possa, se veramente se ne vuole il rispetto, essere sprovvista di sanzione.

Ora, una norma, detta programmatica, anche in attesa di un intervento legislativo integratore, ha sempre carattere precettivo; e, se essa non è d'immediata applicabilità, nel suo indirizzo generale, toglie, in qualunque caso, valore alle disposizioni che non si conciliano con lo spirito ed il criterio che la informano; ed è compito esclusivo del Parlamento provvedere alle incompletezze legislative che possono derivare dall'abrogazione di norme anteriori.

E non ha maggior fondamento l'altra tesi della Cassazione: che la sua giurisprudenza, cauta e moderatrice, mirava a garantire la continuità nel funzionamento degli organi e degl'istituti dello Stato e ad impedire fratture, irte di pericoli, nell'ordinamento giuridico.

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

Bisognò, altra volta, affrontare la crisi che nasce da una trasformazione di regimi, e, nel secolo scorso, la situazione era più intricata e difficile di quella di oggi, perché si trattava non soltanto di abbattere architetture incrostate ancora di letame feudale, ma di fondere, come in un crogiuolo, e ridurre ad unità i complessi legislativi delle varie parti di Italia, che si saldavano nella monarchia sabauda.

E gli avi magnanimi del Risorgimento non furono afferrati dalle vertigini sull'orlo dei vuoti che minacciavano di aprirsi nell'assetto giuridico del paese.

È vero che l'editto albertino, che era flessibile e poteva essere modificato con leggi ordinarie, senza particolari procedure, conteneva all'articolo 81 una clausola, che sopprimeva le disposizioni inconciliabili con lo statuto; ma è anche vero che magistrati, giuristi ed uomini politici sostennero concordemente la liquidazione di tutti gli istituti contrari ai principi del governo costituzionale, come i privilegi di classe, le incapacità civili e religiose, i tribunali straordinari, i poteri anormali della polizia, ecc.; e suggellarono con i fatti l'abrogazione delle leggi, dei decreti, dei regolamenti, degli usi, che non si accordavano col nuovo ordinamento.

La magistratura, senza preoccuparsi delle lacune nel sistema giuridico, che, per altro, sono di competenza del legislatore e non riguardano gli organi chiamati ad applicare le leggi, non volle farsi lo scudo e il sostegno del passato regime; obbedì senza riserve al comando della carta statutaria; fu l'espressione dello spirito dei tempi, spazzando i rottami delle vecchie strutture che ingombravano il campo e preparando lo spazio per la costruzione del nuovo.

Le cassazioni regionali di Torino, di Genova, di Firenze, ecc., affermarono costantemente che « non era necessario alcun provvedimento legislativo per considerare abrogate le leggi incompatibili con i nuovi ordinamenti giuridici e con i principi costitutivi del nuovo diritto pubblico », e aggiunsero che « la sola apparizione dello statuto portava abrogazione immediata, *ipso iure*, di tutto ciò che allo statuto fosse contrario ».

E lo statuto albertino seppe adattarsi, per cinquant'anni, con la sua flessibilità, ai mutamenti che si verificavano nel paese, anche se in ultimo, a furia di essere elastico, accolse nel suo ambito il fascismo, che gli scavò la fossa, dopo averlo fatto a pezzi, e col procedimento, ricordato da Orlando, in cui la violenza si univa alla frode, invertì

il rapporto fondamentale tra il cittadino e lo Stato e demolì l'edificio del Risorgimento.

Dopo quasi un secolo, lo sviluppo del pensiero giuridico ci ha condotti ad uno spostamento radicale dell'indirizzo teorico della giurisprudenza e ad un notevole: passo innanzi nel divenire del diritto.

Il Supremo Collegio, che ha il compito istituzionale, secondo l'ordinamento giudiziario, di « mantenere l'esatta osservanza delle leggi », che tutela, cioè, l'unità della legge nei confronti degli organi di giurisdizione ordinaria e assicura l'uniformità dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto (che è il presupposto della vera giustizia); il Supremo Collegio, che dice di « rendere, il più possibile, operanti le nuove disposizioni », non ha riconosciuta, in via generale, alcuna efficacia immediata alle norme costituzionali; ha giudicato che esse hanno il potere di abrogare il precetto contenuto in una legge anteriore solo quando lo sostituiscono in modo esplicito con un nuovo precetto; e con l'insegnamento che la formula statutaria sopravvenuta non ha, in se stessa, la forza di annullare una norma precedente, anche se incompatibile con i principi della Costituzione, con questo inaccettabile insegnamento, contro il quale cominciano a rivoltarsi, per buona sorte, alcune magistrature di merito, non ha di certo aiutata l'attuazione né imposto il rispetto dello statuto repubblicano. Un costituzionalista al di sopra della mischia, Ballardore-Pallieri, che non è sospettabile di tendenze estremiste, ha scritto, a chiare lettere, che « la magistratura italiana ha piuttosto favorita che raffrenata » la volontà del Governo di « non dare applicazione alla Costituzione », e che « il mezzo adoperato a tal fine è stato quello di distinguere tra norme precettive e norme meramente programmatiche ».

Altri eminenti giuristi, delle correnti dottrinali più diverse, hanno osservato che la magistratura avrebbe potuto (e dovuto) accogliere nella sua giurisprudenza le linee direttive della Costituzione, considerandole principi generali già entrati a far parte del nostro diritto positivo, e, caso per caso, avrebbe potuto non applicare vecchie leggi che esprimono un regime di polizia in contrasto con la nuova legalità e dichiararle abrogate per incompatibilità (alla stregua dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale); ma, invece, si è mostrata incline ad estendere il campo delle norme programmatiche e negare ad esse, in attesa delle leggi di attuazione, ogni vigore immediato, anche

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

semplicemente abrogativo, con la conseguenza che si è riconosciuta agli organi amministrativi la potestà di vietare o ridurre l'esercizio di un diritto sancito come inviolabile dalla Costituzione, in quanto si aspetta l'emanazione della legge ordinaria che passi la spugna sulla norma del caporalismo fascista: con la conseguenza, cioè, che « la vecchia disposizione poliziesca fascista — come ha detto senza equivoci Balladore-Pallieri — continua imperterrita a governare il paese, irridendo alla nuova Costituzione ». E giuristi di ogni tendenza hanno rilevato l'errore d'impostazione della Corte suprema, che si riassume nella pretesa che la norma costituzionale, superiore ad ogni altra nella gerarchia delle fonti, debba dettare un comando ben definito o fornire una dettagliata indicazione, per avere efficacia: che, in altri termini, la Costituzione, da un organico insieme di principi e di precetti com'è, debba sbriciolarsi in una casistica multiforme e complessa, da inquadrare in una serie di schemi e da far aderire alla singolarità dei rapporti ed alle minute esigenze concrete.

Qui, è inutile indagare se la Corte di cassazione abbia previsti i risultati della sua posizione. È un fatto che le sue massime sono diventate la trincea e la bandiera di quante forze si oppongono, con varie manovre, all'osservanza della Costituzione, ferme a dottrine senza sale e senza cemento, a istituti politici più morti di una cassapanca tarlata, e si affannano a conservare quel che è già corrotto, a custodire focolari estinti, ceneri senza faville, o s'illudono di preparare la via al ritorno del passato, ormai sepolto nel cimitero della storia. Ed è pure un fatto che, a dieci anni dalla sua promulgazione, la Costituzione è rimasta incompiuta nella sua parte strutturale e in quella ordinativa della società, come fu disegnata dal legislatore: è rimasta incompiuta negli organi più caratteristici, destinati ad essere i muri maestri del nuovo edificio e ad imprimere alla fisionomia dello Stato un suggello inconfondibile; ed è rimasta incompiuta nell'attuazione delle norme, che si riferiscono ai diritti e ai doveri dei cittadini, nel campo dei rapporti civili, economici e sociali, e possono ben dirsi altri connotati d'identità del nostro tipo di Stato. Così, a prescindere dalle regioni a statuti speciali, non si è realizzato l'assetto regionale, che riguarda l'essenza costituzionale dello Stato e un aspetto della sua rinascita democratica e rappresenta una originale innovazione della nostra Repubblica, unitaria e, nello stesso tempo,

ripartita in enti autonomi, con un audace decentramento di potestà normative e con una considerevole diminuzione dell'onnipotenza della burocrazia al servizio del governo di Roma.

È stato relegato in soffitta l'istituto del *referendum*, caro alla tradizione repubblicana e accolto nel testo statutario, come strumento di partecipazione diretta del popolo alla funzione legislativa, per l'abrogazione delle leggi ordinarie e la formazione di quelle costituzionali, secondo gli articoli 75 e 138. Son dovuti passare otto anni per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, composto di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, con attribuzioni di consulenza per le Camere e il Governo e di collaborazione alla legislazione economica e sociale, alla stregua dell'articolo 99. È ancora sulla carta il Consiglio superiore della magistratura, cioè l'organo che, sottraendo la famiglia giudiziaria all'influenza dell'esecutivo, assicura ai giudici quell'indipendenza, che è garanzia di legalità e si risolve in una maggiore tutela dei diritti individuali dei cittadini. Solo dopo otto anni, tra le spinte e le proteste indignate di una parte e gli espedienti dilatori e l'ostruzionismo di un'altra, si è formata la Corte costituzionale, che, giudicando sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, è chiamata ad esercitare un controllo sugli atti del potere legislativo e difende la Costituzione contro i possibili attentati del Parlamento. E poiché il massimo organo di garanzia costituzionale, con le sue sentenze, che si ripercuotono su tutta la legislazione, ha provocato un terremoto, togliendo valore a molte disposizioni in contrasto con lo Statuto e correggendo, su questo piano, l'indirizzo della Cassazione a favore della perdurante efficacia di norme, dichiarate invece illegittime: poiché quest'aderenza allo spirito ed ai precetti della Carta costituzionale poteva andare lontano e forzare la situazione, lasciando « pur grattar dov'è la rogna », la Corte, dopo un anno di lavoro, ha avuto improvvisamente una crisi, della quale non conosciamo i termini e i motivi reali, con le dimissioni dell'uomo insigne, che presiedeva, con tanta autorità e tanta sapienza, l'alto consesso, ed era, per tutti, per lo Stato e per i cittadini, una certezza assoluta di rettitudine, di probità mentale, di obbedienza soltanto alla legge, ed incarnava le gloriose tradizioni del pensiero giuridico meridionale, da Filangieri e Tanucci e Pagano ad Enrico Pesina.

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

Ed alla mancata attuazione della parte organizzativa della Costituzione ha corrisposto la sopravvivenza di organi ed istituti che, per volontà del legislatore, dovevano scomparire: dalle giurisdizioni speciali, soggette, entro cinque anni, almeno a revisione (VI disposizione transitoria), al prefetto (articoli 124, 125, 130), simbolo del governo accentrato, che Luigi Einaudi bollò con uno dei suoi marchi più duri, dicendolo un'infezione inoculata nel corpo politico italiano da Napoleone e gran nemico della democrazia.

Ma la carenza costituzionale è ancora più sprezzante nella parte che regola la società, in quanto i diritti civili e politici, cioè le libertà essenziali, rischiano di convertirsi in semplici interessi privi di tutela, e, di fatto, sono consentiti o negati ad arbitrio delle autorità amministrative, ed in quanto i diritti economici e sociali rappresentano una visione d'avvenire o, addirittura, un miraggio, come una sorgente d'acqua nelle sabbie del deserto senza vie, arroventato dal sole.

Che cosa leggete, monsignore, domandava Polonio ad Amleto, nella immortale tragedia inglese? E il principe rispondeva: parole, parole, parole!

Ad opera del Governo e della sua maggioranza, che hanno spregiata la Costituzione, come una « faccenduola » e manifestato, più volte, il proposito di modificarla e smorzarne l'afflato innovatore; ad opera di alcuni vertici dell'ordine giudiziario, che si sono attaccati a cento e cento uncini per non attribuire alle norme statutarie un contenuto concreto e per applicarle alla rovescia; ad opera delle correnti politiche, dei gruppi sociali e di tutti i mammoni decrepiti, che guardano indietro e vorrebbero spingere il paese a far « retroso calle », son diventate parole le affermazioni degli articoli 1, 2, 4 e 36 che, in sostanza, dichiarano il diritto al lavoro equamente retribuito, e l'impegno dello Stato di garantirne l'esercizio, se abbiamo un esercito di disoccupati che, in percentuale, è il più grosso di Europa e, forse, del mondo, e cresce ogni giorno di numero, e se, per una contraddizione angosciosa ed oggi insanabile, il progresso tecnico, in luogo di assorbire altre forze produttive ed innalzare il livello di vita dei lavoratori, butta continuamente nuovi operai sul lastrico e li condanna all'avvilimento e alla fame. E parole sono quelle dell'articolo 3, che consacra l'eguaglianza e la pari dignità sociale di tutti i cittadini, senza distinzioni di alcun genere, se le discriminazioni per ragioni di

nesso, non ostante il precetto degli articoli 3 e 51, paiono insormontabili e quelle di natura politica e religiosa dividono, nelle direttive e nella pratica degli organi amministrativi, la nazione in due campi.

E parole sono gli obblighi assunti dalla Repubblica nell'articolo 5 in ordine alle autonomie locali, se lo Stato, lontanissimo dal promuovere l'assetto regionale e il decentramento amministrativo, diventa sempre più un apparato di centralismo burocratico e non è disposto ad adeguare i principi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Parole gli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, ecc., perché i diritti che essi sanciscono vengono d'ordinario annullati dall'applicazione delle disposizioni della legge di pubblica sicurezza, che la giurisprudenza della Cassazione ha ritenute sempre in vigore.

E abbiamo dovuto aspettare che la Corte costituzionale, sotto la guida dell'onorevole De Nicola, pronunziando nei giudizi promossi con ordinanze delle magistrature di merito, dichiarasse la illegittimità costituzionale di alcune norme dettate nell'articolo 113 della legge di pubblica sicurezza, col risultato di eliminarle dal sistema giuridico, perché, contrariamente alle decisioni del Supremo Collegio, diventasse operante, cioè d'immediata applicazione, l'articolo 21 della Costituzione, che sottrae la stampa e la manifestazione del pensiero, diffuso con qualsiasi mezzo, ad autorizzazioni o censure.

E sono parole gli articoli 24, 25, 27 e 28 relativi a un'altra serie di diritti, perché gli errori giudiziari si moltiplicano con le stagioni e non sono riparati, neppure a titolo di soccorso; i poveri in canna non hanno modo di agire dinanzi alle varie giurisdizioni e la difesa non è garantita in alcun momento, e specie nella fase investigativa, tra le branche della polizia, e nel periodo istruttorio penale (articolo 24); perché i cittadini sono distolti dal giudice naturale, deferiti, per pretesi reati politici, ai tribunali militari e sottoposti a misure di sicurezza dalle autorità amministrative (articolo 25); perché si può essere responsabili per fatto altrui e la presunzione d'innocenza dell'imputato sino alla condanna definitiva è una favola che non incanta neppure gli sciocchi (articolo 27); e perché, infine, i dipendenti e i funzionari statali non rispondono dei danni che cagionano ai cittadini, con atti compiuti in violazione di diritti (articolo 28).

La Costituzione, come si è visto, ricostruisce, in forma repubblicana, le strutture

dello Stato e prescrive le riforme di carattere economico, destinate a rinnovare la società in senso progressivo.

Essa organizza i meccanismi giuridici e i congegni di governo; e disciplina la vita sociale, che ha, come suoi cardini, il lavoro, l'eguaglianza, la giustizia, la libertà. E, per consacrare, dopo l'orgia di arbitri della dittatura, il ritorno all'impero della legge, ha elevato a regola fondamentale dello Stato il riconoscimento e il rispetto di quei diritti che formano il patrimonio della personalità umana contro l'arma dei poteri discrezionali dell'esecutivo. Ebbene — a parte la traduzione dello statuto albertino nell'architettura della Repubblica, che sanzionò per via legislativa un cambiamento già avvenuto negli organi costituzionali, con la caduta della monarchia — in dieci anni non solamente non si è provveduto a realizzare un minimo di rinnovamento, nelle vecchie strutture, nè si è posto mano a regolare i rapporti che, in tutti i campi, dovevano dare una impronta nuova alla società, ma si è compiuta, all'inizio con un lavoro di talpe, poi con baldanza aperta, un'opera di restaurazione degli antichi ordinamenti, fino a ridurre il principio di legalità a poco più di un'etichetta, per la provata possibilità di violarlo senza rischi, ogni giorno. Soprattutto, non si è voluto rivedere una legislazione che fu elaborata su misura come strumento di dominio e di oppressione di un pugno di banditi sulla maggioranza del popolo italiano; non si è voluto adeguare, con le necessarie integrazioni e modifiche, il diritto positivo alle precise indicazioni dello Statuto; e gli alti gradi della magistratura, che obbedirono in camicia nera alla volontà del legislatore fascista, per il postulato che la funzione dei giudici è di applicare la legge, quando si è trattato di obbedire alla volontà del legislatore democratico e di applicare la Costituzione, che è la matrice delle leggi, hanno inventata la teoria della distinzione tra norme di diverso peso e di posizione diversa sul piano costituzionale: quelle che contengono un precetto, esprimono un comando, e non richiedono, per la loro attuazione, un intervento legislativo che ne determini la sostanza e i limiti — ed a contarle, queste norme, dette precettive, bastano le dita di una mano — e quelle, invece, che non hanno compiutezza di norme giuridiche né carattere cogente e non possono essere immediatamente osservate o imposte all'osservanza, e sono tutte le altre; ed alla stregua di una tale dottrina hanno risolto il problema del contrasto tra legislazione anteriore e Costituzione e della

impossibilità di coesistenza del vecchio col nuovo, nel senso di giudicare valide e mantenere in vita le disposizioni che fecero del nostro paese una terra di sudditi e non di cittadini e che il legislatore costituente ha, nettamente, ripudiato. (*Commenti*).

Del resto, per rispondere ai vostri mormorii, vi cito un'autorità, sulla quale mi auguro non vogliate discutere, quella del più alto magistrato dello Stato. La sostanza delle mie osservazioni è confermata dal messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento. In sintesi, il messaggio dice che nessun progresso vero si realizza nella vita interna della nazione senza il concorso del mondo del lavoro; che i dirigenti e gli imprenditori hanno già nella organizzazione politica dello Stato un'influenza adeguata alla loro importanza economica; ma le masse lavoratrici e i ceti medi, condotti fino alle soglie del potere dal suffragio universale, non partecipano alla direzione dello Stato; che è interesse fondamentale della democrazia riconoscere in modo concreto i nuovi diritti e la nuova posizione delle forze del lavoro, per consolidare le basi della stabilità degli istituti a traverso l'ampliato consenso; che il primo problema da risolvere, in ordine di urgenza, è di eliminare, con il suo corteo di miseria e di stenti, la disoccupazione, e utilizzare il potenziale di lavoro inerte, che costituisce una riserva di energie creative negate allo sviluppo del paese; che, nella ricerca di nuove forme di economia, bisogna garantire il pieno esercizio della libertà e disciplinare e contenere i tentativi di predominio che le grosse concentrazioni della ricchezza esercitano sui pubblici poteri; che il Parlamento ha la funzione d'impegnare, senza ritardi, l'ordinamento giuridico nella trasformazione delle strutture economiche e sociali; che lo Stato è tutore imparziale della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini nella legge, ecc. E, dopo avere ammonito che lo Stato di diritto non è un'affermazione puramente giuridica, ma l'espressione di un'esigenza politica e sociale a cui la democrazia deve tendere, come a fine inderogabile, se vuole affermarsi e sopravvivere, e dopo il riferimento alle parole del Pontefice, che l'uomo della strada non deve vivere nel timore di subire l'arbitrio, nè sospettare che dietro la facciata del potere si nasconde il giuoco di potenti gruppi organizzati, il messaggio presidenziale termina con un richiamo energico alla necessità che la Costituzione si attui negli istituti previsti e nell'adeguamento della legislazione alle norme statutarie. E

credo di aver suggellato, con una testimonianza di non dubbio valore, quello che ho detto a proposito della carenza costituzionale.

Qual è stato, al riguardo, l'atteggiamento del Governo? Voi, onorevoli avversari, dite di volere rispondere: rispondete!

È inutile dire che nessun governo, nel presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia, ha confessato il proposito di buttare a mare la Costituzione e mettere il tallone della polizia sulle tavole della legge e sul collo degli italiani. Al contrario, ciascun Presidente del Consiglio, nelle comunicazioni al Parlamento, ha proclamata la volontà di seguire una politica di rigido rispetto delle libertà costituzionali, di estrema difesa delle istituzioni democratiche, di progresso economico e sociale, per assicurare al popolo migliori condizioni di vita.

Ad esempio, l'onorevole Scelba, quando precisò le direttive della sua azione, nel febbraio del 1954, dimenticò di aver parlato, altra volta, della Costituzione come di una « trappola »; e mostrò di volersi ricordare, dopo tanti anni, che la nostra terra, che pure crebbe con la polvere degli estranei e serba l'impronta di una civiltà millenaria, oltre ad essere la madre delle biade, fu anche la madre dei popoli, che dette il suo spirito al mondo nell'irraggiamento dell'idea umana del diritto.

Egli disse che il principale compito del Governo era « la riaffermazione dell'impero della legge », il che, tradotto in... volgare, significava che la legge non era stata fino ad allora rispettata; e in questo quadro, con il consolidamento della democrazia e l'attuazione degli organi e degli istituti previsti dalla Costituzione, rientrava l'adeguamento dell'attuale legislazione, ivi compresa la legge di pubblica sicurezza, ai principi della Carta costituzionale.

Onorevole ministro, onorevoli colleghi, non si era spenta l'eco di queste dichiarazioni, in cui la giustizia fu esaltata come il « pilastro fondamentale di un regime democratico », e l'impegno dell'onorevole Scelba, di osservare fedelmente le leggi della Repubblica, ebbe il suggello dei fatti, quella che Antonio Labriola chiamava la dialettica obiettiva. Il 4 dicembre fu emanata una circolare del Consiglio dei ministri, che stracciò il patto costituzionale con una brutalità ed un cinismo non dissimili alla maniera ottusa dei cancellieri tedeschi dai pezzi di carta, ed alla legalità repubblicana sostituì l'arbitrio amministrativo. Il comunicato ministeriale del 4 dicembre 1954 può dirsi, infatti, un piano programmatico per gli eccessi di potere. Con esso il Governo annunciò apertamente

la sua decisione di abolire il principio della « imparzialità dell'amministrazione » nei riguardi dei cittadini appartenenti a determinati settori politici o a determinate confessioni religiose. Alla stregua di un tale indirizzo, la pubblica amministrazione era autorizzata ad esercitare i suoi poteri discrezionali, non già nell'interesse del servizio e nel rispetto dell'obbligo costituzionale d'imparzialità, ma come strumento di lotta, a vantaggio di una parte contro le forze dell'opposizione.

Del resto, simili provvedimenti discriminatori non rappresentavano una novità. Essi si trovavano nella scia di antiche tradizioni, inducevano a ricordare un articolo dello statuto concesso da Pio IX nel marzo 1948, il quale stabiliva che la pratica del culto cattolico era « condizione necessaria per il godimento dei diritti politici dello Stato ».

La Costituzione, ritenuta un catechismo di massime astratte e senza valore da una dottrina diarroica e da una giurisprudenza non conforme allo spirito statutario e al pensiero sociale, ha creato un sistema di garanzie, allo scopo di rendere effettivo l'uso dei diritti conferiti agli individui. Essa ha chiuse nei confini della legge le attribuzioni della polizia, ha sottoposta a controllo l'attività degli organi dello Stato; ha dato modo al cittadino di difendere le sue ragioni contro gli attentati delle stesse Camere o del Governo, con l'eccezione, in via incidentale, di incostituzionalità della legge e l'intervento della Corte, che può dichiarare inesistenti, sul piano giuridico, le norme contrarie alla Costituzione; ha spezzata nelle mani dell'esecutivo l'arma della discriminazione, che è il pretesto e lo schermo legale, per commettere i peggiori abusi. Gli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, ecc., riducono e contengono in una certa sfera i poteri della polizia che, secondo il testo unico del 1931, sono praticamente illimitati: tali, cioè, che, indipendentemente dal fine specifico di tutela della tranquillità e di prevenzione dei reati, che spetta alle questure, l'esercizio di un diritto dipende, in moltissimi casi, dalla concessione dell'autorità di pubblica sicurezza.

L'articolo 28 sancisce che i funzionari e i dipendenti degli enti pubblici sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione dei diritti. L'articolo 97 consacra « il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ». L'articolo 113 dispone che è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi nei confronti della pubblica amministrazione. E

dall'esigenza della giustizia amministrativa nacque in Italia, nel secolo scorso, la giurisdizione di legittimità del Consiglio di Stato.

La circolare ministeriale del 4 dicembre si provò a distruggere le conquiste realizzate in tanti anni di sacrifici e di lotte. Essa volle significare una sfida al popolo e una mina posta alla base della Costituzione e rappresentò lo slittamento della democrazia verso un regime di paternalismo poliziesco, in cui il pubblico denaro diventò il patrimonio di un gruppo dirigente e fu adoperato senza parsimonia e senza pudicizia come mezzo di pressione verso taluni, quale amo di corruzione o bandiera di ricatto per altri e come forma di premio per altri ancora, che servivano la fazione e, a spese del buono Stato, montavano la guardia al santo sepolcro.

È facile intendere che, sulle orme di una politica di discriminazione proseguita senza scrupoli e camuffata di legalità, i padroni crebbero di baldanza e si gittarono con furia in una impresa che, sostenuta a viso aperto dagli organi governativi, non richiedeva per motore gli attributi di Colleon: si rimisero a cavallo, anzi s'incastarono nell'arcione, con in mano la frusta e gli speroni agli stivali, nelle campagne, e levarono il bastone nelle fabbriche, trasformate via via in reclusori per i lavoratori. Nel clima di una congiuntura favorevole, aumentò il volume della produzione, salirono gli utili delle aziende, ma non si attenuò il flagello della disoccupazione, i salari non ebbero fiato per inseguire il rialzo dei prezzi, e gli operai, spremuti fino all'ultima stilla delle loro forze, videro martellate le loro organizzazioni, ridotto il campo dei loro diritti e delle loro libertà, nei luoghi di lavoro, diminuite le possibilità contrattuali dei loro sindacati, e vissero nell'atmosfera di paura instaurata dall'assolutismo padronale, non dissimile al corporativismo fascista, sotto la minaccia dei licenziamenti, mentre il grande capitale intascava profitti, sudando sangue e fango da tutti i pori.

Caduto, per le note vicende, l'onorevole Scelba, gli successe l'onorevole Segni che, nelle comunicazioni alle Camere (luglio 1955), s'impegnò, su scala più larga, a difendere gli istituti democratici creati dalla Costituzione, a completare l'ordinamento giuridico della Repubblica, ad osservare il principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

Egli disse che l'azione del Governo doveva essere indirizzata non solo ai problemi materiali della casa, del pane, del lavoro, ma ai problemi, non meno gravi, di

ordine morale e giuridico: l'attuazione della Costituzione, la garanzia e la difesa della libertà, l'imparziale e costante applicazione della legge, il buono ed onesto andamento dell'amministrazione, ecc.

E sottolineò con forza che la base di ogni ordinamento sociale è il diritto, «dalla cui completezza, certezza ed osservanza» dipende il ritmo della vita nazionale, il progresso civile ed economico di essa.

Nella risposta ai vari interventi sul programma governativo, l'onorevole Segni ribadì questi concetti, dichiarando che l'arma per assicurare la vita dello Stato democratico è il fermo rispetto della legge: principio che non è di diritto privato, né viene a noi dalla rivoluzione francese ma risale alle fonti della civiltà latina, illuminata dalla massima di Cicerone, nell'orazione in difesa di Cluentio: che l'essere servi delle leggi è la premessa della libertà. Insomma, il governo dell'onorevole Segni, alla stregua di affermazioni solenni, voleva dimostrarsi il «realizzatore fedele» dei principi costituzionali, «per garantire nella libertà l'esistenza stessa della democrazia».

Inoltre, l'onorevole Segni, in qualità di ministro dell'agricoltura, aveva presentato, nel novembre del 1948, un disegno di legge che, se mirava a conservare nella più larga misura possibile i rapporti contrattuali esistenti nelle campagne ed a cristallizzare lo *statu quo*, modificava la disciplina tradizionale della risoluzione dei contratti e non lasciava la disdetta alla discrezione del proprietario, essendo essa consentita in ipotesi determinate, che realizzavano in certo senso la giusta causa.

Da Presidente del Consiglio, l'onorevole Segni confermò di voler «definire l'annosa questione dei patti agrari», in quanto «la stabilità sul fondo di coloro che più direttamente partecipano al processo produttivo» e «la sicurezza e la chiarezza dei rapporti contrattuali» sono un «fattore essenziale della produzione».

Queste le prospettive, che accesero nella coscienza popolare tante luci di speranza, per l'obbligo assunto dal Governo di attuare certe riforme e d'integrare la Costituzione nei suoi organi e nei suoi istituti. In pratica, l'onorevole Segni fu costretto a vivere di compromessi che, in definitiva, lo hanno logorato: a sacrificare alla formula del centro democratico, di cui il suo governo era l'espressione, alcuni convincimenti di carattere sociale, a rinunciare, per esempio, sul pro-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

blema agrario, alle soluzioni che egli stesso aveva proposto.

Ed il rinnegamento della giusta causa fu cagione di rovina anche per il suo Ministero.

Quanto ai principi che ispiravano il programma governativo e al rispetto della Costituzione, avvenne l'incredibile.

Dopo otto anni, entrò finalmente in funzione la Corte costituzionale.

Questa, nel nostro sistema, eccettuato il regolamento di limiti tra le sfere di competenza legislativa delle regioni verso lo Stato e delle regioni tra loro, non può esercitare in modo autonomo il sindacato di costituzionalità delle leggi, ma svolge la sua attività solo a traverso il provvedimento di un organo fornito di giurisdizione che la investe del potere di conoscere di una questione di legittimità costituzionale. In altri termini, un giudizio in corso è il presupposto indispensabile per eccitare la giurisdizione costituzionale, con l'obbligo di valutare, da una parte, l'effettiva incidenza della questione di costituzionalità sul tema della causa e, dall'altra, il fondamento apparente, il *fumus boni iuris*, della questione stessa, che non si risolve in espediente dilatorio. Ne deriva che le questioni di costituzionalità sono sottoposte, prima che al sindacato della Corte, al vaglio preventivo della magistratura, di ogni giudice — ordinario, amministrativo, speciale — investito di un processo: dato che l'apertura o la chiusura della via che conduce al controllo costituzionale dipende dalla decisione del giudice.

Insomma, il sindacato di costituzionalità è subordinato alla valutazione preventiva, di apparente fondatezza, del giudice, dalla cui ordinanza dipende la rimessione alla sede costituzionale dell'incidente.

E di qua, si deduce che il vero organo della legittimità costituzionale delle leggi è e rimane l'organo delle singole autorità giurisdizionali.

Ma veniamo al sodo. In tutti i giudizi celebrati davanti alla Corte, intervenne il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato; e, in tutti i giudizi, l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio, sollevò, in via principale e pregiudiziale, l'eccezione d'incompetenza della Corte a giudicare dalla legittimità costituzionale delle leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, sostenendo che il rapporto tra legge anteriore e Costituzione è tale da non dare mai luogo, in caso di contrasto, ad illegittimità costituzionale, ma ad abrogazione taci-

ta; e, subordinatamente e nel merito, chiese che si dichiarasse non sussistere incompatibilità tra i principi della Costituzione e le norme impugnate, che erano, nel maggior numero, disposizioni della legge di pubblica sicurezza, con conseguente affermazione di legittimità costituzionale delle norme in contestazione.

È inutile aggiungere che la tesi aveva la sua radice nella distinzione delle norme costituzionali in precettive e programmatiche.

Su questo fondamento, l'Avvocatura dedusse che i precetti costituzionali sono validi ed hanno efficacia quando provvedono per il futuro e non quando si volgono al passato, che l'eventuale conflitto tra una legge preesistente e la Costituzione deve risolversi sul piano dell'abrogazione della legge incompatibile con la Costituzione e che a giudicare su tale questione è competente la magistratura ordinaria, trattandosi di controversia di mera abrogazione per successione di leggi.

L'anno scorso, nella discussione su questo bilancio, l'insigne collega, onorevole Gullo, rivolse al ministro una domanda, che non ebbe risposta: se, cioè, l'Avvocatura, nel sostenere ripetutamente che la questione d'incostituzionalità delle norme anteriori alla Costituzione è sottratta al controllo della Corte ed a cancellare il passato legislativo in contrasto con lo statuto provvede la magistratura ordinaria, agì di sua iniziativa, all'insaputa e alle spalle del Presidente del Consiglio, o se la linea difensiva seguita con tanta caparbiata non fu elaborata d'accordo col Governo o voluta e dettata dal Governo.

È chiaro che la domanda dell'onorevole Gullo era, come si dice, puramente retorica, non essendo concepibile, neanche in via d'ipotesi, che l'Avvocatura generale, organo dello Stato, prendesse, in un problema di così grave importanza, la posizione che ha preso, e la mantenesse ostinatamente, in una serie di giudizi, senza la piena approvazione dell'esecutivo, dal quale essa dipende.

In realtà, il Governo, ripetendo in tutti i processi dinanzi alla Corte, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, che il rapporto fra legge anteriore e Costituzione è tale da non dare mai luogo, in caso di conflitto, ad illegittimità costituzionale, ma ad abrogazione tacita, volle dire apertamente che, per esso Governo, sono sempre valide le leggi fasciste.

La Corte, presieduta dall'onorevole De Nicola, nettò il campo da certi detriti mentali,

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

fin dalla prima sentenza, che è un documento di alto valore giuridico.

Innanzitutto, essa affermò la sua competenza esclusiva a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti equiparati, anche se anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, in base agli articoli 134 e 136 dello statuto.

Poi dimostrò che la tesi adottata dal Governo, attraverso l'Avvocatura dello Stato, non ha fondamento: in primo luogo, perchè non bisogna confondere il problema dell'abrogazione delle leggi con quello della illegittimità costituzionale, che sorge proprio quando l'abrogazione della legge sia stata esclusa e diventa necessaria la pronunzia della Corte: secondariamente, perchè, dal lato testuale, l'articolo 134 della Costituzione e l'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare distinzioni, e, dal lato logico, il rapporto fra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse spetta nella gerarchia delle fonti non mutano, siano le leggi ordinarie anteriori o posteriori alla Costituzione, nell'uno e nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema della Costituzione rigida, dovendo prevalere sulla legge ordinaria, e, infine, perchè i due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono identici fra loro, producono effetti diversi ed hanno diverse competenze,

Chunque voglia esaminare onestamente la situazione deve riconoscere, dunque, che il Governo ha difeso con tenacia, dinanzi alla Corte costituzionale, la validità e l'efficacia di una legislazione, che ha l'impronta e lo spirito autoritario della dittatura e non si concilia con lo statuto repubblicano.

Onorevole Gonella, ella che voleva, già nel 1953, rivedere la Costituzione, nel caso in cui il corpo elettorale avesse approvato la legge maggioritaria, cioè la legge truffa, e avere nelle mani gli strumenti pronti...

*Una voce al centro.* Si salvi chi può!

GONELLA. *Ministro di grazia e giustizia.* Non ho mai detto questo.

LA ROCCA. Si salverà lei, onorevole collega del centro, perchè gli altri non si salverebbero. Mi rendo conto che voi avete interesse a mantenere in vita gli strumenti legislativi fascisti, perchè servono benissimo la vostra aspirazione ad un regime clericale totalitario. A tale riguardo, è vero o non è vero, signori del Governo, che, ufficialmente, dinanzi al più alto organo costituzionale dello Stato, avete sostenuto la permanenza

efficacia di leggi, che la Costituzione intende abolire?

PRESIDENTE. Onorevole La Rocca, mi permetto di ricordarle che ella sta parlando da oltre due ore, superando il termine concordato.

LA ROCCA. Dobbiamo stabilire delle verità e certe cose bisogna dirle, sia pure in fretta, e per sommi capi.

Cominciamo dal codice civile. Si afferma che esso è l'opera di maestri del diritto, che lavorarono sotto la guida di Scialoja, che esso sta nel solco della nostra migliore tradizione giuridica, riassume i risultati raggiunti dall'elaborazione del diritto anteriore, a traverso l'attività di generazioni di giuristi e la collaborazione della giurisprudenza, e rispecchia, in più parti, le esigenze sociali, a cui deve rispondere la funzione del diritto moderno.

Anche qui, chi si provi a leggere la relazione di Grandi al libro *Della proprietà* (30 gennaio 1941) vedrà che la riforma del codice civile non si propose di migliorare tecnicamente il contenuto delle vecchie disposizioni, ma di adeguare le norme del diritto privato ai principi riassunti nella carta del lavoro e inquadrare, in modo totalitario, le attività economiche nell'ordinamento corporativo, informato al concetto dell'unità « morale, politica ed economica » della nazione, che « si realizza integralmente nello Stato ».

Fra diritto e politica v'è un nesso indissolubile, insiste Grandi nella relazione, il diritto non essendo fine a se stesso, ma il mezzo per ottenere gli scopi ai quali tende la comunità nazionale e dovendo essere, in conseguenza, « permeato » dei criteri direttivi, che guidano la società in un determinato momento storico.

La rivoluzione francese, abbattendo le impalcature dell'antico regime e sopprimendo gli anelli intermedi fra lo Stato e i singoli, esaltò, con l'individualismo liberale, la libertà privata dell'« individuo », atomo disperso e staccato dalle complessità nazionali.

Nella legislazione fascista domina, invece, l'autorità dello Stato, come organismo che opera con propria volontà e con proprie finalità, a cui ogni altro interesse dev'essere subordinato — continua il guardasigilli Grandi.

Il principio della suprema autorità dello Stato si riflette, dunque, anche sugli istituti che regolano i rapporti economici. Ma, di là dalle frasi sulla civiltà del lavoro, la sostanza dell'ordinamento non muta. L'asse del codice è il mio e il tuo e la signoria generale dell'uomo sopra i suoi beni: il diritto del proprietario

di godere e disporre delle cose in modo pieno, esclusivo, secondo la lettera dell'articolo 832: cioè, nella maniera più assoluta, come diceva il vecchio articolo 463. Anzi, alla stregua dei principi corporativi, i quali considerano « l'iniziativa privata come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della nazione » (dichiarazione settima della carta di lavoro), la proprietà privata non solo è riconosciuta e protetta, ma « completa la personalità umana », costituisce, cioè, il principale attributo dell'individuo, con la conseguenza che il povero diavolo privo di mezzi è da ritenersi una sottospecie dell'uomo, una sorta di minorato o d'interdetto, che non conta e non pesa nulla ed è solo oggetto di sfruttamento.

DE MARSANICH. Ma questi non sono principi fascisti: sono gli immortali principi della rivoluzione francese. In Inghilterra si dice che chi non ha non è.

LA ROCCA. È inutile aggiungere che questi concetti sono respinti dalla nostra Costituzione.

DE MARSANICH. E perché? Perché è detto che la proprietà deve avere una funzione sociale? Non si tratta di una innovazione, ma di uno sviluppo dei principi precedenti. Del resto, ella sa che anche l'onorevole Calamandrei ha collaborato a quei codici.

LA ROCCA. Ma all'onorevole Calamandrei si sono aggiunti i legislatori fascisti.

DE MARSANICH. Tutti riconoscono che il codice penale italiano rappresenta un progresso giuridico.

LA ROCCA. Del codice penale discuteremo tra poco.

E, quanto al lavoro, non più considerato una merce, ma diventato il fulcro di tutto il nostro diritto con la sua caratteristica di dovere civile, secondo le parole del legislatore fascista, e in merito alla tutela e alle garanzie per i lavoratori, provvede, nel codice del 1941, sempre in vigore, il famoso articolo 2118, sulla rescissione dei rapporti contrattuali, che è un titolo di nobiltà del fascismo e una testimonianza non dubbia del suo carattere sociale, che non è stato rivisto né ritoccato, e rappresenta la falce nelle mani dei padroni, per le continue mietiture dei lavoratori in ogni campo della produzione.

L'onorevole Scelba, nel discorso di chiusura sulle comunicazioni del Governo, nel marzo del 1954, promise una legge, che doveva attribuire valore giuridico alle stipulazioni sindacali e fissare le sanzioni nei casi d'inoservanza.

In occasione analoga, l'onorevole Segni, nel discorso del 18 luglio 1955, rinnovò l'assi-

curazione del Governo, di voler dare « forza vincolante alle condizioni sostanziali di prestazione del lavoro », senza intaccare, per altro, i principi affermati dall'articolo 39 della Costituzione. Ma, se bene anche i critici più benevoli dell'attuale codice civile affermano la necessità di profonde modificazioni, specie per quel che si riferisce alla proprietà e ai rapporti di lavoro, per la riforma agraria in corso di svolgimento, per l'ordinamento sindacale, per i contratti collettivi ed altri istituti connessi, le cose restano al punto di prima.

L'articolo 2118 sancisce la potestà dei padroni di rescindere brutalmente i contratti, di buttare i lavoratori sulla strada, licenziandoli *ad nutum*; ed il nostro diritto civile, che non si concilia con il contenuto sociale della Costituzione, continua ad essere impostato sulla difesa ad oltranza della proprietà privata, nel senso più stretto e antisociale, e impedisce la realizzazione delle riforme di struttura, come dimostra la lotta per i patti agrari, intesa a modificare i rapporti sul luogo di lavoro e a porre sul medesimo piano produttivo il contadino, il mezzadro e il proprietario, abolendo forme contrattuali che sono strumenti di pura concessione, residui di un'epoca morta, e ci rimandano a stadi quanto mai lontani nell'evoluzione del nostro diritto.

E la situazione non solo si aggrava, ma appare assurda, se passiamo nel campo del diritto pubblico.

Secondo alcuni, l'attuale codice penale non sarebbe legato, nel suo filo conduttore, ad alcun regime politico; nella sua linea scientifica, risponderebbe ai più sani criteri della dottrina: costituirebbe un tentativo di conciliazione fra le due correnti fondamentali del diritto penale, tra la scuola classica e quella positiva; rappresenterebbe, oltre che una manifestazione conciliativa del nostro pensiero giuridico penale, un compromesso anche per il concetto della pena; e, per questo insieme di pregi, sarebbe ammirato da studiosi stranieri.

L'onorevole relatore sostiene, d'accordo con i suoi, che il codice Rocco può sopravvivere al tempo in cui fu pubblicato, perché, « come opera di pensiero e di scienza », esprime il risultato di studio e di esperienza di almeno due generazioni di giuristi, la cui fatica non può essere rinnegata. Qualcuno ha addirittura sostenuto che i principi fondamentali della Costituzione, sotto il profilo penale, si trovano già consacrati nel codice: quello della legalità, con il rispetto delle regole: *nullum*

*crimen sine lege, e nulla poena sine lege*; la non retroattività della norma penale; un fatto delittuoso, che il magistrato debba giudicare; inoltre, la responsabilità personale, l'umanità della pena e la distinzione tra pena emisure di sicurezza. E, ammessa l'impronta autoritaria della parte speciale, si sostiene che esso codice, nella parte generale, è in armonia con la tradizione liberale del nostro paese e dell'Europa.

Secondo l'onorevole Moro, che pure è stato guardasigilli, si tratta di un codice serio e scientificamente avanzato, che ha bisogno di qualche revisione, di qualche ritocco, ma che non può essere condannato in blocco, nè dal punto di vista dottrinale nè da quello politico.

Quanto ai legami con la politica, basta dare una occhiata alla relazione.

Nel trattare dei principi informativi del codice, Rocco scrisse chiaramente che la nuova opera legislativa rifletteva la coscienza sociale e politica dello Stato, propria del regime, e che il sistema del nuovo codice s'ispirava alla filosofia giuridica generale del fascismo, diversa da quella degli illuministi, che informò la rivoluzione del 1789, la dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, i codici penali del 1791 e del 3 brumaio e la stessa codificazione penale di Napoleone, che fu il modello su cui si plasmarono, per oltre un secolo, le legislazioni in alcune nazioni d'Europa e in Italia, compreso il codice penale del 1889.

E, dopo un'interpretazione quanto mai discutibile del pensiero di Filangieri e di Beccaria, di Carrara e di Pessina, sul diritto di punire nelle mani dello Stato, torna in campo la « filosofia giuridica penale del fascismo », che, opponendosi alla concezione individualista dell'illuminismo francese sulla potestà statale di punire, e dichiarando di volersi collegare, non si sa come, alla tradizione di Romagnosi e di Carmignani, porta la pena alle stelle, « per assicurare e garantire le condizioni fondamentali e indispensabili della vita in comune »; e, per meglio difendere lo Stato contro il pericolo della criminalità, introduce nel codice, a modello per i legislatori del mondo, le misure di sicurezza, accessorie o surrogatorie della pena, come mezzi di prevenzione di nuovi reati, distinte dalle misure ordinarie di polizia, cioè di quelle proprie della legge di pubblica sicurezza del 1926, diventata il famoso testo unico del 1931, altra corona di lauro e di quercia del regime; e, allargati i limiti della « difesa sociale », non repressiva soltanto ma anche preventiva

contro il delitto, affermato il principio della responsabilità penale sul fondamento della libera volontà, richiama sulla scena il carnefice; nella patria dei Verri e di Beccaria, per aderire a « imprescindibili esigenze politiche e sociali », mette al vertice della scala dei castighi la pena di morte, con l'autorità di san Tommaso che, nella *Summa*, legittimò il sacrificio supremo dell'uomo, in nome dei « fini immanenti della società », che annullano i fini dell'individuo, e, pare incredibile, alla stregua dei medesimi scritti di Beccaria, che, secondo il legislatore fascista, sostenne e non sostenne, in teoria, l'abolizione della pena capitale.

E con questo salto indietro nella storia, con questa ricaduta nella barbarie, il relatore fascista ardisce affermare che « la nuova legislazione non segna un regresso », « non abbandona alcuna tradizione di cui l'Italia debba essere fiera »; che, anzi, una tale riforma « costituisce un altro felice segno del mutato spirito della nazione, della riacquistata virilità ed energia del nostro popolo, della totale liberazione della nostra cultura giuridica e politica dall'influsso di ideologie straniere ».

In merito all'affermazione che il codice penale sarebbe un monumento di sapienza giuridica, tolto a modello da legislatori di altri paesi, c'è veramente da domandarsi che cosa c'invidiano, sul piano tecnico e nel campo del progresso scientifico, i giuristi stranieri.

C'invidiano, ed hanno l'ansia d'inserire nel corpo del loro diritto pubblico, gli articoli 41, 42, 90, 92, 110, 116 e via di seguito, che sanciscono norme paradossali, aberranti, estranee alla nostra tradizione ed offensive per la coscienza giuridica del popolo italiano?

Vogliamo, a mo' d'esempio, continuare a battere le mani all'articolo 41 sul consorzio di cause?

La scienza giuridica fascista, lodata dai dottori, sentenziò che le cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione o dall'omissione del colpevole, non escludono il rapporto di causalità fra l'azione o l'omissione e l'evento.

Quel pezzente del codice Zanardelli stabiliva una diminuzione di pena, se la morte non sarebbe avvenuta senza il concorso di condizioni preesistenti, ignote al colpevole, o di cause sopravvenute, indipendenti dal suo fatto.

Ed è giusto che, quando l'uomo agisce senza conoscere le cause preesistenti o concomitanti, non debba risponderne, o, se lo debba, sia condannato ad una pena minore.

Ma l'articolo 41 respinge il criterio di responsabilità proporzionata al grado di effettivo contributo dell'agente alla produzione del fatto criminoso; consacra il principio dell'equivalenza degli antecedenti causali, e stabilisce che, qualora l'ultimo di essi sia costituito da una condotta umana ed imputabile, esiste il rapporto di causalità fisica tra la condotta e l'evento, prescindendo da qualsiasi considerazione di carattere quantitativo.

Ne deriva che, secondo il codice, il rapporto di causalità fisica esiste anche quando la condotta dell'agente abbia, sia pure in minima parte, contribuito al verificarsi dell'evento, se bene altri fattori siano stati di un'efficacia di gran lunga più notevole o addirittura preponderante.

O vogliamo gloriarci come di una conquista scientifica, come di un passo innanzi nel pensiero del diritto, in merito alla disposizione dell'articolo 42 sulla responsabilità obiettiva?

In parole povere, che significa responsabilità obiettiva? Significa rispondere di un evento che non si voleva, o saldare il conto per un fatto che l'imputato non ha commesso, con un calcio al principio della responsabilità penale, basato sulla libera volontà.

E che dire di quell'articolo 90, che fa il processo al fulmine e chiude in gabbia l'uragano?

Anche qui, il principio dell'imputabilità morale, fondato sulla media capacità e, quindi, sulla libertà d'intendere e di volere, se ne va al diavolo.

L'arte, la grande arte, proprio come il sole, mette dell'oro anche sui letamai: ma il legislatore fascista, che modifica tutto, trasfigura a suo arbitrio l'uomo; con un tratto di penna, caccia il demonio dalla « guaina » delle membra nostre; abolisce gli stati emotivi o passionali, che « non escludono né diminuiscono l'imputabilità »; e manda tutti in galera, con le stesse catene: Fedra ed Oreste, Otello ed Amleto.

E l'articolo 92 misura con il medesimo metro e pesa con la stessa bilancia il sano e l'infermo, chi è nel pieno possesso delle sue facoltà e chi ha disperso le sue forze o smarrito se stesso nel vino, dimenticando che la responsabilità penale è legata alla capacità d'intendere e di volere ed alla coscienza e volontarietà degli atti.

Non canto le lodi dell'uva, che pecca d'impudicizia col sole e di lui s'incinge, né tesso l'elogio del vino, che pure scioglie gli affanni e, di sotto le sue prigioni di vetro,

manda agli uomini un saluto pieno di luce e di fraternità.

Ma, tra l'essere ed il non essere, tra la coscienza lucida e la nebbia o la tenebra interiore, è come un istmo, dove anche il sangue splendente dei papaveri è roseo come le rose.

E non è facile, o è addirittura impossibile, stabilire quando è superato il limite, e si passa dalla luce all'ombra o al buio.

L'infelice o lo sciagurato che, per uscire dall'inferno della sua vita, si annienta nell'alcool, e, per caso, commette un delitto, è precipitato in un pozzo e, per giunta, gli si buttano le pietre addosso (articolo 94).

E la deroga al principio dell'imputabilità morale, su cui è imperniato il sistema punitivo, è giustificata con superiori ragioni di ordine politico e sociale, per la necessità di porre freno, con un criterio di rigore, ad una particolare forma di delinquenza.

L'articolo 110 sulla correatità è un'insalata mischiata o un calderone, dove si è versato a bollire ogni cosa, nel senso che, quando più persone concorrono nel medesimo reato, soggiacciono tutte, nella stessa misura, alla medesima pena.

In questa materia, il codice attuale, abolite le distinzioni previste nel codice Zanardelli, ha adottato, in linea generale, il criterio di una eguale responsabilità per coloro che abbiano, comunque, partecipato alla consumazione del delitto, salvo, per la prima parte dell'articolo 114, una diminuzione facoltativa di pena, per l'ipotesi di concorso di minima importanza.

Tale criterio è direttamente legato al sistema del codice in tema di rapporto di causalità, per il quale tutte le condizioni che concorrono a produrre l'evento sono cause di esso; onde, come si legge nella relazione ministeriale al progetto, se l'evento è dovuto all'attività cosciente di più persone, a ciascuno dei partecipi dev'essere attribuita la responsabilità per intero.

Nel vituperato codice Zanardelli era accolta, invece, per i rapporti di causalità, la distinzione, delineata dalla dottrina, fra complicità e correatità, anche se essa costituiva una fonte d'innumerevoli e sottili questioni giuridiche, per la difficoltà d'inquadrare in preordinati schemi l'entità del contributo di ciascun concorrente al verificarsi del fatto.

E, per l'articolo 116, chi compie un'azione che costituisce reato, senza volerne le conseguenze, è condannato come se queste conseguenze egli le avesse volute. Si richiederebbe un lungo discorso per questo articolo, oscuris-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

simo dal lato testuale, cagione di sempre nuovi contrasti per le difficoltà d'interpretazione ed ispirato, al solito, ad un criterio di eccessivo rigore.

In sostanza, viene sancito un vero e proprio caso di responsabilità obiettiva. Si ritiene responsabile il concorrente, che volle un reato diverso da quello commesso, in base ad un legame di semplice derivazione materiale ed escludendo l'elemento soggettivo della responsabilità, che dev'essere, invece, ricercata in forza di criteri di efficienza e di prevedibilità, alla stregua di un nesso causale tra evento diverso, voluto da taluno dei concorrenti, e quello realizzato dagli altri: cioè, alla stregua di un nesso di causa ad effetto, non solo materiale, ma anche psichico, nel senso che il reato non deve uscire dal campo di previsione dei compartecipi.

Ma sarebbe assurdo entrare in più minuti dettagli e peggarsi a raccogliere tutte le perle disseminate nel testo ed infilarle in collane.

D'altra parte, gli stessi difensori del codice, i sapientissimi, i quali affermano che esso, per i suoi pregi, si mise, al suo apparire, all'avanguardia della legislazione penale del mondo, e si oppongono ad una riforma integrale e sollecitano, al più, delle modifiche o dei ritocchi, riconoscono i gravi difetti del sistema: in primo luogo, la faccia livida del castigo immanente e le oscure formulazioni; poi, certe norme di sapore medioevale, davvero sconcertanti; il cumolo materiale delle pene in luogo di quello giuridico; i principi di causalità; le lesioni tra parenti e i delitti contro la libertà sessuale quasi sempre senza potere di remissione; la mancanza di graduazione, consacrata dal codice Zanardelli, nel concetto della provocazione; la liquidazione dell'eccesso nel fine per il delitto di lesioni; l'imbroglio delle circostanze aggravanti, che operano oggettivamente e si risolvono in paurosi aumenti di pena, ecc.

E si dica se la riforma di Rocco, dal punto di vista della scienza del diritto, debba ritenersi, com'è scritto nella relazione al codice di procedura, «una delle più alte e imponenti affermazioni del genio giuridico nazionale»!

Poi, sono configurati i delitti contro la personalità dello Stato.

Qui, il codice fascista diventa la bisaccia di un mendicante, che insacca tutto quello che una società civile elimina sotto forma di escrementi mentali.

Le incriminazioni contenute nella legge del 26 novembre 1926, che istituì il tribunale

speciale per una «severa giustizia», come disse Mussolini al Senato, furono tradotte in una serie di ipotesi delittuose, che hanno sempre vigore. Così, l'articolo 304 del codice Rocco accoglie integralmente il contenuto dell'articolo 3 della legge del 1926, per la configurazione di un delitto di nuovo conio, del delitto di cospirazione, che viene consumato col semplice accordo fra due persone: senza neppure la condizione di una preparazione qualsiasi dei mezzi per l'esecuzione.

A tale stregua, per la punibilità, da uno a sei anni di reclusione, non è necessario un fatto: basta il pensiero; non è richiesta una azione o un'omissione: si colpisce l'intenzione.

E l'articolo 305 mette la giunta alla derata. Se la cospirazione, cioè un proposito, che non si traduce in alcun atto concreto, consiste non più in un «accordo», ma in un'associazione di tre persone, il solo fatto di partecipare a questa associazione-fantasma, che non muove gesto né parola, è punito con la reclusione da due a otto anni: e coloro che «promuovono, costituiscono od organizzano» questa associazione del nulla, sono puniti, per ciò solo, vale a dire per il solo ardimento di bisbigliarsi qualche parola all'orecchio nel segreto di una soffitta, con la reclusione da cinque a dodici anni.

E bisogna convenire che le ipotesi previste negli articoli 304 e 305, come trovate per l'esercizio dell'abuso e la sicurezza della tirannide, sono veramente un'alzata d'ingegno, degna del consolato d'oro di un guardasigilli della statura di Alfredo Rocco, che, fin dagli inizi del secolo, delirava addirittura sulla necessità di un codice penale amministrativo.

Ed il succo dell'articolo 4 della legge del 1926, col divieto di ricostituire, sotto qualsiasi forma, associazioni o partiti sciolti per ordine dell'autorità, alimenta le diverse ipotesi previste negli articoli 270, 271, 272, 273, 274 del codice penale, che nessuno ha mai pensato di abrogare.

Per l'articolo 270 si schiaccia con la reclusione da cinque a dodici anni chiunque promuove o dirige associazioni volte a stabilire la dittatura di una classe sociale sulle altre, o a sopprimere una classe sociale o a sovvertire gli ordinamenti economici o sociali; l'articolo 271 punisce con la reclusione da uno a tre anni coloro che si propongono di svolgere un'attività diretta a «deprimere il sentimento nazionale»; e l'articolo 272 fissa la pena della reclusione da uno a cinque anni per chiunque fa propaganda per la instaurazione della dittatura di una classe

o per il sovertimento degli ordinamenti economici o sociali.

Riguardo alla chiarezza, queste disposizioni hanno in sé una luce meridiana. Quanto alla loro possibile applicazione, non c'è che da consultare un trattato di diritto penale, del Manzini ad esempio, per convincersi che nel territorio della Repubblica non ci sono manette sufficienti da stringere ai polsi dei cittadini responsabili di un'attività, che, se è lecita in uno Stato democratico ed è consentita dalla Costituzione, è considerata, invece, come la manifestazione della criminalità più pericolosa dal codice in vigore, che nega e condanna il diritto di associazione, la libertà di pensiero e la pluralità dei partiti.

E ancora: l'articolo 269 riproduce in maniera testuale la norma contenuta nella legge del 1926 sull'«attività antinazionale del cittadino all'estero», che diminuisce il prestigio dello Stato, con la diffusione di voci o notizie tendenziose, o svolge comunque un'attività, che danneggia gl'interessi nazionali.

In proposito, è nota la sentenza della corte d'appello di Perugia, che interpreta il contenuto dell'articolo 269. La volontà della legge è d'impedire la libera manifestazione del pensiero del cittadino, dovunque egli si trovi, la critica politica e la censura al governo integrando gli estremi del reato.

In base agli articoli 273 e 274, è delitto non solo la creazione, ma la semplice partecipazione ad associazioni, enti o istituti di carattere internazionale.

E la teoria che la lotta di classe è la forza motrice della storia rischia di cadere sotto la sanzione dell'articolo 415 che punisce con la reclusione fino a sei anni l'istigazione all'odio fra le classi sociali.

E se ogni sistema giuridico è sempre, in qualche parte, lacunoso, è difficile immaginare che ordinamenti di altri paesi, anche meno avanzati del nostro, siano lacerati da anomalie così sconcertanti, per l'esistenza contemporanea di norme ispirate a principi generali in aperto contrasto fra loro: le une dichiarando «diritti» ciò che le altre definiscono «crimini».

Poi c'è l'incitamento a pugnare i cittadini alle spalle, facendo la spia.

L'articolo 408 premia il ravvedimento attivo: concede l'impunità a coloro che sciolgono o determinano lo scioglimento dell'associazione, recedono dall'accordo o dall'associazione, impediscono, comunque, che si compia l'esecuzione del delitto per cui è intervenuto l'accordo o si è costituita l'associazione.

E l'esimente si applica al delatore, che tradisce i compagni e li consegna alla polizia. Tutto questo per la necessità di salvaguardare i supremi interessi dello Stato, che rinuncia alla potestà di punire e passa sulle considerazioni etiche e sulle ripugnanze morali.

Qui, veramente, il codice Rocco è nel solco delle peggiori tradizioni, il diritto romano e quello intermedio ammettendo esenzione da pena a favore dei delatori, nei delitti di Stato.

Ma il codice del 1889 respinse la disposizione sull'impunità ai delatori, perché l'eccezione alla delazione non rispondeva ai principi di progresso che informavano il testo legislativo, e perché, come si legge nella relazione ministeriale al progetto del 1883, «nessun interesse di Stato può giustificare un tradimento, sia pure un tradimento fra scellerati».

Questo diritto della repressione, dell'ergastolo e delle manette ad oltranza ha come strumento di attuazione un codice di procedura, che — è bene non dimenticarlo — fu definito da Arturo Rocco il più fascista di tutti, per lo spirito autoritario che lo informa.

Si consideri la posizione del pubblico ministero, che promuove l'azione, raccoglie le prove, compie indagini in ogni stadio del processo, chiede l'emissione dei mandati di cattura, impugna i provvedimenti, archivia, ecc. traendosi a rimorchio il giudice istruttore. Egli ha poteri immensi, e la difesa, che incarna il diritto di libertà del cittadino, è tenuta fuori la porta, per tutto il periodo inquisitorio.

Il giudice e l'avvocato dovrebbero costituire i pilastri sui quali poggia l'arco della lotta giudiziaria. Ed il procedimento dovrebbe essere un dibattito o un contrasto, a condizioni eguali, fra le parti: fondato sulla presunzione dell'innocenza dell'imputato fino alla sentenza definitiva.

Ma anche in udienza il difensore, che non sia Demostene, o non abbia, per altra via, una qualche autorità, rischia di vedere troncato a mezzo il suo dire dal presidente, che, a norma di legge, gli fissa un termine per concludere, e leva la clessidra, come fosse una scure.

Di più, la fase istruttoria, che si svolge nel segreto, è dominata dalle caserme e dalle questure.

Già Montesquieu affermava che la chiave del processo sta nelle prime indagini, nell'istruzione preliminare. Questa chiave a poco a poco è stata consegnata alla polizia, che dipende, nella sua maggioranza, dal ministro dell'interno.

Il vecchio codice impediva in maniera assoluta agli ufficiali di polizia di procedere all'interrogatorio dell'imputato e di compiere atti di ricognizione o di confronto, per evitare abusi, che, poi, non sono favole, e non aiutano di sicuro la ricerca della verità.

Dall'avvento del fascismo, i compiti della polizia si sono allargati smisuratamente, anche per la inosservanza di alcune disposizioni del codice, e dalle sommarie informazioni sconfinano nell'interrogatorio dell'imputato, nell'esame dei testi, nelle ricognizioni e nei confronti, nelle perquisizioni e nei sequestri, nell'intercettazione delle comunicazioni telefoniche, ecc.: e, per questa via, con la raccolta delle prime indagini, di tracce ed elementi indiziari, la polizia pone le basi effettive del processo, dà a questo una fisionomia e un indirizzo che difficilmente potranno, in seguito, essere modificati; e si attua una pericolosa abdicazione di poteri che spettano al magistrato, chiamato a tutelare i diritti e la libertà del cittadino nell'orbita delle leggi.

E chi è pratico di vita giudiziaria non può non ripensare alla fine ironia di France, per il processo contro il povero venditore d'erbe, che si rinnova ogni giorno, nei modi più diversi, nelle aule dei tribunali.

Il succo è questo. L'agente di polizia, come uomo, può sbagliare: ma, come pubblico ufficiale, è infallibile: è un'entità, è un'idea pura, come un raggio della divinità disceso sulla sbarra.

Inoltre, l'agente è una molecola dello Stato che risiede in ognuno dei suoi funzionari. E diminuire l'autorità dell'agente di polizia è indebolire lo Stato, è minarlo nelle sue basi.

Di qua, l'affermazione della responsabilità dell'imputato, con la conseguenza che la giustizia si risolve, molte volte, nella sanzione delle ingiustizie costituite e tra il delitto e l'innocenza non c'è altro che un pezzo di carta, sulla quale un presidente alla Bourriche scrive il dispositivo di una sentenza canonica: vale a dire, amministra la giustizia in base a regole fisse, a un certo numero di sacri canoni, e non con i brividi della carne e la luce dell'intelligenza.

E, sempre per la stretta del tempo, non parlo di quello che avviene nel corso delle indagini, nelle questure. L'elenco dei rei confessi, che poi sono stati assolti per non avere commesso il fatto, è la più tremenda denuncia contro una civiltà mentita, contro una barbarie coperta di fronzoli.

A parte gli scandali Corbisiero, Tacconi, Briganti, ecc., basterebbe il caso di quella

ragazza che, sospettata di furto e trascinata in caserma, per sottrarsi a sevizie insostenibili, appiccò il fuoco alle sue vesti e si trasformò in una torcia viva.

La pietà, sposata allo sdegno, fece poi della tomba di quell'infelice (la Bergamo), seppellita nel campo dei poveri, un luogo fiorito, un altare di preghiere.

Un tempo, almeno, la tortura, come strumento per l'accertamento della verità, era sottoposta a norme fisse: era dosata, controllata, verbalizzata; non coperta da un'ipocrisia, che, per i disgraziati nelle unghie dei poliziotti, diventa un lenzuolo funebre.

Per giunta, gli errori giudiziari, che non sono una trovata della letteratura romantica, le sciagure di Valejan o di Katuscia, vengono regolati da quell'articolo 571 del codice di procedura, che riconosce la possibilità di riparazione soltanto a titolo di soccorso e sottopone la riparazione stessa alla condizione del bisogno, dell'assenza di condanne anteriori e posteriori alla sentenza annullata, ecc., come se si trattasse di un premio di buona condotta, e se bene l'articolo 24 della carta costituzionale ha enunciato una norma, che presuppone il riconoscimento della responsabilità dello Stato per il diritto delle vittime a un adeguato indennizzo.

Ma l'articolo 571 e i seguenti s'ispirano alla concezione di Rocco: che l'errore giudiziario è una specie d'infortunio che colpisce l'amministrazione della giustizia. Ed è sempre una visione d'avvenire l'effettiva assistenza in giudizio dei cittadini sforniti di mezzi, non ostante la norma statutaria, che assicura la difesa ai poveri in ogni grado di giurisdizione.

C'è stata, nel 1955, una riforma di carattere novellistico.

Questa legge, che modifica le norme relative alla libertà provvisoria, ai mandati di cattura, alla limitazione, del fermo di polizia, alle notifiche, alle impugnazioni, ecc., rappresenta, senza dubbio, un progresso sulla via dell'adeguamento delle norme processuali alla Costituzione, in quanto garantisce meglio i diritti di libertà e di difesa, snellisce il procedimento, specie nella fase istruttoria, lo rende più conforme ai criteri di rispetto della personalità umana ed alla presunzione d'innocenza dell'imputato, ecc. Ma la revisione parziale del codice, nel giudizio di un insigne giurista, universalmente accettato, deve considerarsi solo un acconto, cioè un piccolo anticipo su quello che si dovrà fare per guarire dai suoi mali il procedimento penale, che resta un grande amma-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

lato, com'è detto finanche dai sostenitori della vecchia legislazione fascista.

Dovrebbe bastare. C'è invece la giustizia militare, che non è certo quella sognata: dagli occhi chiari e nata nel fuoco dell'intelligenza, se non si debbono trattare con la scopa le critiche sollevate da maestri del diritto sulla preparazione dei giudici militari e se rispondono a verità le affermazioni di un sostituto procuratore militare presso il tribunale di Milano, Filippo Zini, che « gli attuali tribunali militari non hanno sufficienti esperti in diritto, sono formati da superiori gerarchici dell'imputato, pronunziano sentenze che, nel merito sono definitive » e, inoltre, « non godono di alcuna garanzia costituzionale e dipendono dal potere esecutivo ».

In pratica, l'estensione della giurisdizione militare oltre i limiti del prevedibile è un residuo della codificazione fascista, in base alla quale la competenza dei tribunali militari in tempo di pace, in luogo di rimanere strettamente limitata ai reati « esclusivamente » militari, commessi da militari « in servizio alle armi », fu allargata in modo da invadere il campo della giurisdizione ordinaria: ossia, per i reati che, previsti anche dal codice penale comune, dovrebbero essere di competenza dei giudici togati, e per i reati commessi da borghesi, che, pur trovandosi in congedo illimitato, siano però tuttora soggetti agli obblighi militari, cioè tuttora « appartenenti alle forze armate ».

Questo stabiliva il codice penale militare del 1941, tutto impregnato dello spirito autoritario e della brutalità caporalesca, che furono un tratto caratteristico dello Statocaserma. E la giurisprudenza, tenendosi ferma alla lettera, non molto perspicua di una formula legislativa, e attaccandosi all'uncino degli eterni cavilli, ha detto che i costituenti, riportando, nell'articolo 103, la terminologia usata dal codice penale militare, accolsero il significato e la definizione di quelle parole e, in conseguenza, attribuirono alla giurisdizione militare non solo i reati commessi da militari in servizio, ma anche quelli commessi da militari in congedo.

In questo modo, a traverso la competenza dei tribunali militari su reati politici presentati come militari, la giurisdizione militare diventa, per la enorme maggioranza dei cittadini, oltre che un'arma d'intimidazione e di ricatto nelle mani dell'esecutivo, uno strumento di censura, che investe tutta la loro vita civile e le manifestazioni del loro pensiero, essendo quanto mai difficile sta-

bilire sul terreno della lotta politica, i confini tra il lecito e l'illecito, il consentito e il vietato, tra la critica e l'oltraggio (punibile), tra l'opposizione e il vilipendio, ecc.

Resterebbe aperta la questione dell'osservanza dell'articolo 111 della Costituzione, secondo il quale contro tutte « le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunziati dagli organi ordinari e speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge ».

Alla stregua di questa norma, le sentenze del Tribunale supremo militare dovrebbero essere impugnabili in cassazione per violazione di legge.

Ma, in realtà, il supremo organo giurisdizionale militare si sottrae a questo sindacato di legalità.

Secondo l'ordinamento della giustizia penale ordinaria, tutti i giudicabili hanno diritto a un doppio grado di giurisdizione, e, infine, al ricorso in Cassazione, la quale esamina le sole questioni di diritto, sotto il profilo della violazione di legge. Nel sistema della giustizia militare, invece, contro la sentenza del tribunale non si ha il diritto di proporre appello e ottenere dinanzi a un giudice superiore un riesame della causa, in fatto e in diritto. Contro le sentenze si può ricorrere, per soli motivi di diritto, al Tribunale supremo militare, che è al vertice della scala giudiziaria delle forze armate ed è il solo ed assoluto interprete della legge penale militare.

Quanto al sindacato di legalità della Cassazione sul Tribunale supremo militare, garanzia di giustizia e di uniformità del diritto. lo stesso Supremo Collegio, che in altre circostanze si è dimostrato così geloso custode della sua competenza e delle sue attribuzioni, pare non abbia voluto abbassare il prestigio della burocrazia militare, *legibus soluta, superiorem non recognoscens*, che, da parte sua, non voleva il controllo di giudici togati.

In base alle norme fissate nell'articolo 111 e nella VI disposizione transitoria, l'ordinario ricorso per cassazione diventava proponibile.

Ma la Cassazione è stata di parere contrario. Ha negato all'articolo 111 ogni efficacia abrogativa nei confronti dell'articolo 400 del codice penale militare del tempo fascista, che ammetteva il ricorso alla Cassazione solo in via straordinaria e per motivi di « incompetenza o eccesso di potere », considerando il Tribunale supremo militare un organo incontrollabile e, perciò, supremo, per quanto si riferisce al merito delle sue deci-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

sioni, ed ha ritenuto che il ritardo del legislatore ordinario nell'attuare il riordinamento prescritto è sufficiente a prorogare il termine di sospensione stabilito nella VI disposizione transitoria e che, in conseguenza, l'articolo 111 non è applicabile al Tribunale supremo militare.

Inoltre, sopravvivono gli organi speciali di giurisdizione, che, salvo quelli del consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari, avrebbero dovuto essere rivisti, cioè non avrebbero dovuto più funzionare entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, per un'esigenza fondamentale dello Stato di diritto, che è quella dell'unità della giurisdizione attribuita ad un solo organo, o, più esattamente, ai soli organi del potere giudiziario.

Ma la Corte di cassazione, a sezioni unite, in data 17 febbraio 1954, se dichiarò che l'articolo 102 contiene una norma precettiva e d'immediata applicazione, ritenne, per altro, che « il termine di cinque anni della VI disposizione transitoria è un termine sollecitatorio e non perentorio »; e pertanto tutti gli organi di giurisdizione speciale del vecchio Stato mantengono il loro potere e, nel continuare a decidere sui ricorsi che a loro pervengono, affermano le ragioni per le quali debbono restare in vita.

E Pinocchio disse che, quando il morto parla, è segno che gli dispiace di morire.

Abbiamo, dunque, pur nel campo speciale, una molteplicità di giustizia: quella militare, che ha il casco e i baffi, si sottrae al sindacato di legalità e rompe l'uniforme interpretazione della giurisprudenza; quella amministrativa, che dipende dal Ministero dell'interno ed è... garanzia di serenità per tutti, e quella tributaria, che è nelle mani dell'amministrazione delle finanze.

E poi i critici maligni dicono che non c'è una giustizia eguale per tutti, né uniformità del criterio con cui essa viene amministrata.

Ma, viva la diversità, che è la sirena del mondo, come scrivono i poeti!

Infine, c'è il testo unico della legge di pubblica sicurezza, che, insieme con il Codice penale e quello di procedura, costituisce il grosso carro legislativo, costruito dal fascismo, per passare sul corpo della libertà. E vi è in più il regolamento di pubblica sicurezza, composto di ben 366 articoli, che è pur esso una legge e, col pretesto di regolare l'applicazione del testo unico, lo peggiora.

Tutti sanno che il codice di polizia non ha precedenti nella storia del nostro paese.

Non ebbe un codice di polizia il Lombardo-veneto sotto lo scarpone di quella falsità costituita in violenza, che era la monarchia asburgica. Non lo conobbero lo Stato pontificio, il Piemonte, la Toscana, che provvidero a regolare, con una serie di norme, lo stato giuridico dei poliziotti.

Nella fase unitaria, le disposizioni del 1865, del 1889, del 1911 e del 1915 miravano a una tutela, in generale, dell'ordine pubblico e alla prevenzione dei reati.

Il testo unico del 1931 fu la camicia di forza degli italiani e lo strumento dell'arbitrio governativo.

Lo stesso onorevole Scelba, da ministro dell'interno, s'impegnò, nel dicembre del 1948, a modificarlo radicalmente, ammettendo che non si conciliava con lo statuto repubblicano; e presentò un disegno di legge, per un ritocco, in linea provvisoria, di alcuni articoli, mentre si elaborava un nuovo testo, conforme ai principi costituzionali.

E un aspetto del dramma nazionale è proprio questo.

La Costituzione garantisce i diritti di libertà del cittadino: la pratica li nega, in virtù di disposizioni poliziesche fasciste, rimaste in vigore, e per il fatto che la giurisprudenza ritiene che l'autorità amministrativa ha sempre il potere di disconoscere o limitare certi diritti, i principi costituzionali non essendo stati tradotti in norme di leggi ordinarie, abrogative delle leggi anteriori esistenti.

E il peggio è che anche quando le norme statutarie sono così nette e categoriche (« precettive e complete », secondo la terminologia della giurisprudenza in voga) che neppure le sottili distinzioni della Corte Suprema potrebbero privarle di efficacia, si trovano altri espedienti per non dichiarare la incompatibilità delle vecchie disposizioni con i precetti statuari, e abrogarle.

Così, ad esempio: l'articolo 13 della Costituzione dice che la libertà personale è inviolabile, e non è ammessa alcuna forma di detenzione, d'ispezione o di perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà dell'individuo, « se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge ».

E per gli articoli 164 e seguenti e 180 e seguenti della legge di pubblica sicurezza, gli organi amministrativi, alle dipendenze dell'esecutivo, mandano al confino o danno l'ammonizione, con gli obblighi e le restrizioni che ne derivano.

L'articolo 16 della Costituzione, dopo aver dichiarato che ogni cittadino può circolare e

soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale, aggiunge che egli è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, e l'articolo 35 conferma la libertà di emigrazione; e, prima che la Corte costituzionale funzionasse, la polizia, alla stregua degli articoli 157 e seguenti del testo unico di pubblica sicurezza, impediva ai cittadini di soggiornare fuori del loro comune e usava nei loro confronti il rimpatrio obbligatorio; e, ancora oggi, nega o ritira il passaporto a chi ha il diritto di averlo, o lo restringe a determinati paesi.

E sono note le decisioni del Supremo Collegio, le quali hanno ritenuto giusti l'arresto e la traduzione, con foglio di via obbligatorio, al comune di provenienza, dei disoccupati in cerca di lavoro.

E oltre il capestro del testo unico di pubblica sicurezza, è sempre in piedi la legislazione fascista del 1931 e del 1939 sulle migrazioni interne, che Einaudi ha definito la legislazione del domicilio coatto e della servitù della gleba.

Per la verità, si giunge all'assurdo.

Se l'emigrazione è libera, non può, o non... potrebbe, costituire reato l'incitamento ad esercitare un diritto garantito dalla Costituzione.

Invece, non è così. La legge 24 luglio 1930, con la quale il fascismo abbassò ai nostri confini un sipario di ferro e ci staccò dal resto del mondo, punisce come delitto l'eccezione all'emigrazione, comunque compiuta.

E la Cassazione, a sezioni unite, ha riconosciuto, sia pure a denti stretti, che « la formulazione del testo costituzionale si presenta in termini così concreti e perentori da escludere ogni dilazione all'applicabilità del principio »; ma ha concluso che non esiste alcuna incompatibilità tra la norma costituzionale e la norma particolare dell'articolo 5, che « conserva intatta la propria forza giuridica, ed esige incondizionata osservanza da parte del giudice » (Sezioni unite, 4 luglio 1953).

Ed ecco l'insegnamento della Suprema Corte sulla esistenza del reato previsto dall'articolo 5 della legge 24 luglio 1930. non ostante il precetto statutario.

L'articolo 17 della Costituzione assicura il diritto di riunione, con l'obbligo di preavviso all'autorità solo per le riunioni in luogo pubblico; e, nonostante il carattere precettivo della norma, riconosciuto anche dalla giurisprudenza, la polizia vieta, a suo arbitrio, riunioni e comizi, agitando lo spettro dell'ordine pubblico.

L'articolo 21 stabilisce che tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione, e che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure; e la polizia, fino ad ieri, cioè fino alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, si è servita dell'articolo 113 del testo unico di pubblica sicurezza, come di un coperchio tombale sull'esercizio di questi diritti, stabilendo di fatto un controllo preventivo sulla stampa, con pretesa di una licenza da parte sua per l'affissione di giornali murali, disegni, cartelli, ecc.; e la Cassazione ha accolto la tesi della polizia, ed ha condannato i trasgressori dell'articolo 113 della legge di pubblica sicurezza, ritenendolo sempre valido, perché non abrogato dall'articolo 21 della Costituzione, che ha carattere programmatico e non precettivo.

C'è di più. Gli articoli 68 e seguenti continuano ad imporre la censura su tutti gli spettacoli teatrali, cinematografici, radiovisivi, ecc., come al tempo fascista, quando anche l'arte diventò ragione di Stato, il quale la incoraggiava ad essere serva, pagandola bene, per meglio sottometerla, e l'Italia indossava le più retoriche vesti che abbiano mai ricoperte le piaghe di una nazione civile.

Gli articoli 8 e 10 dello statuto assicurano la libertà religiosa; e l'articolo 26 del testo unico l'annulla.

L'articolo 25 ordina che le misure di sicurezza vengano applicate soltanto dal giudice; e gli articoli 164 e 181 della legge di pubblica sicurezza consentono che il confino e l'ammonizione siano applicati da organi di polizia.

L'articolo 50 sancisce il diritto dei cittadini di rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità; e la legge di polizia ne impedisce l'esercizio; e la Cassazione, a proposito dell'appello dei cittadini al Parlamento per il patto atlantico, mentre questo si discuteva, ritenne insindacabili i provvedimenti delle autorità di pubblica sicurezza, che, per i soliti motivi di ordine pubblico, avevano ostacolato il godimento del diritto di petizione.

L'articolo 10 assicura il diritto d'asilo; e gli articoli 150, 151 e 152 lo negano.

Poi, vi sono gli articoli 2 del testo unico e 19 della legge comunale e provinciale, che fanno del prefetto un Giove tonante, che può fulminare chiunque con un semplice corrugar delle ciglia: che, in concreto, riduce, sospende o sopprime, senza limiti di tempo, le libertà

fondamentali; e guai al cittadino che protesta o non obbedisce all'ordinanza prefettizia. Senza dubbio, i provvedimenti amministrativi del prefetto non sono da confondersi né con le leggi, né con i decreti-legge, che hanno altri caratteri ed altri effetti.

Tuttavia, bisogna riconoscere che certe sottili distinzioni, chiarissime in linea di diritto, non valgono per l'uomo della strada, al quale non importa che un'ordinanza prefettizia sia un atto amministrativo e non già una norma giuridica, se le conseguenze, nei suoi confronti, sono le stesse, ed egli è trascinato in giudizio, forse con le manette ai polsi, e tra due carabinieri, ed è condannato, alla stregua dell'articolo 650 del codice penale, per inosservanza di una disposizione prefettizia e non per violazione di un precetto di legge, considerato che il giudice si restringe ad accertare, sopra tutto, se di ordine, non rispettato, è « legalmente dato », cioè, se proviene da un'autorità competente ad emanarlo per ragione di sicurezza pubblica o di ordine pubblico, ecc., e, con il vento che spira, difficilmente si arrischia ad estendere il suo esame sulla validità e sul contenuto di un provvedimento, lesivo di diritti garantiti dalla Costituzione.

Perciò, si pone con urgenza il problema di farla finita con i poteri discrezionali, che sono le vie dell'arbitrio.

È innegabile che l'esercizio dei diritti civili e delle libertà politiche hanno dei limiti.

La stessa Corte costituzionale, nella sua prima sentenza, a proposito della legittimità dell'articolo 113 del testo unico di pubblica sicurezza, ha riconfermato, con la sua decisione, il principio che il concetto del limite è insito nel concetto di diritto, e che, nell'ambito dell'ordinamento giuridico, è necessario limitarsi reciprocamente, perché tutti possano coesistere nell'ordinata convivenza civile.

La questione è di stabilire che cosa s'intende per limite, come norma di freno, sotto il profilo costituzionale, ed a chi spetta di fissare questo limite, cioè chi ha la potestà di fissarlo, chi può disporre, nei confronti di tutti, il divieto.

Ecco la sostanza degli articoli della Costituzione, che attribuiscono al legislatore la disciplina di tale materia.

Tutto si riduce a questo: il limite all'esercizio di un diritto dev'essere sancito in una norma. Se questa restringe, in confini precisi, la sfera di libertà del cittadino, al potere del legislatore, che emana la disposizione, cor-

risponde il potere del giudice, chiamato ad applicarla, e non quello discrezionale dell'autorità di polizia, la quale manda « secondo che avvinghia ».

In altre parole, non può essere rilasciata all'esecutivo una specie di cambiale in bianco, rimettendo alla discrezionalità della polizia di sicurezza, con a capo il prefetto, di valutare, in concreto, se, come e quando la libertà debba o no essere limitata, perché, in questo caso, lo Stato non è uno Stato di diritto, ma un inganno e una frode.

E gli abusi, le violenze, gli eccessi della polizia sono coperti da quell'articolo 16 del codice di procedura, in virtù del quale, senza l'autorizzazione del ministro della giustizia, non s'inizia l'azione penale contro gli agenti di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica.

Le ragioni furono chiaramente esposte, nella sua relazione, da Rocco il guardasigilli, che considerò aberranti i criteri di politica remissiva e i vecchi pregiudizi assorbiti con le dottrine demo-liberali, che indussero ad affermare il principio che le armi sono date alla polizia per essere usate soltanto in caso di legittima difesa personale. Invece, secondo il legislatore fascista, l'impiego delle armi da parte della polizia non solamente non dev'essere punito, e a questo provvede il codice penale con l'articolo 53, ma non deve dar luogo neppure a procedimento penale. Perciò l'articolo 16 prescrive l'autorizzazione a procedere. Il diritto sostantivo considera legittimo l'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica, quando si tratta di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'autorità. Ma queste determinazioni non possono mai essere tanto precise da prevedere ogni caso concreto, e la necessità di adoperare le armi implica spesso valutazioni politiche, che non sono di competenza dell'autorità giudiziaria. Ecco perché si richiede l'autorizzazione del ministro, che ha o può avere interesse a proteggere le azioni conformi alle necessità dello Stato.

Questi gli argomenti a sostegno della mostruosità dell'articolo 16, che sono, a quel che pare, validissimi sempre.

E quanti lavoratori uccisi! Quanto sangue! E nessun processo, mai. L'onorevole Tambroni, al Senato, nel dibattito sulla legge di pubblica sicurezza, dichiarò che « lo sforzo legislativo compiuto dal Parlamento negli ultimi dieci anni è stato proprio diretto a rendere la legislazione sempre più aderente

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

all'esigenze democratiche della maggioranza del popolo italiano ». E aggiunse che l'attuale codice di polizia non è, poi, « così oppressivo, se nessuno se ne è mai accorto ».

Lady Macbeth, nella tragedia inglese, diceva che tutti i fiori dei giardini d'Arabia non valevano a profumare le sue piccole mani!

Questo quadro della situazione, che rappresenta la realtà, persuaderebbe a non guardare con troppa fiducia al domani.

Da parte mia, concordo con la sentenza dell'*ars moriendi*: che vi è « un solo fallo grave al mondo: il fallo di chi dispera »: che « ben più colpevole fu Giuda in disperare che il giudeo in crocifiggere Gesù ».

Attraversiamo un periodo in cui i germi dell'avvenire, fecondati dal sangue, premono, di sotto la vecchia scorza che resiste, e rompono l'involucro.

Un'analisi attenta degli avvenimenti storici c'induce a ritenere che, nel corso della civiltà, non ci sono inverni, ma preparazioni.

Quale la generazione delle foglie, tale quella degli uomini: tante foglie il vento sparge alla terra, tante altre la selva germogliando produce, quando la primavera torna, con gli anemoni in bocca. Così cantava l'epopea greca.

Ed anche questa selva italica, come a Dante piacque raffigurarla, questa selva superba di stirpi, di popoli, d'istituzioni, di glorie, non perdetta mai, nel lungo inverno che le fu sopra, tutte le foglie. E noi lottiamo perché in quest'ora, così ricca di fermenti e di aneliti, la nostra selva italica, dopo i tempi bui che ormai ci sono alle spalle, estenda, con un lieto fremito di rigermogliamento, i suoi rami ai venti e ai soli novelli.

E facciamo voti che, proprio nel campo della giustizia, l'Italia democratica, quella nata dal sangue dei suoi figli migliori, dei martiri, degli eroi, riprenda il posto che le è assegnato dalla tradizione e dal gemo della sua gente: un posto di avanguardia e di forza motrice, di spirito creatore: consapevoli che il diritto — come l'arte e la letteratura, e, forse, più dell'arte e della letteratura — è l'emanazione morale di una civiltà, la spirituale irradiazione di un popolo. (*Vivi applausi a sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fumagalli, il quale ha presentato il seguente ordine del giorno:

« La Camera

invita il Governo

a presentare al Parlamento, in tempo perché possa essere approvato durante la presente

legislatura, un disegno di legge che regoli per intero le varie categorie di personale dei centri di rieducazione e che contemporaneamente separi la direzione del settore minorile da quello penitenziario ».

L'onorevole Fumagalli ha facoltà di parlare e di svolgere questo ordine del giorno.

FUMAGALLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, mi propongo di toccare via via, in un brevissimo intervento, temi diversi, principiando dall'occuparmi della prevenzione della delinquenza minorile e in modo particolare di quelle case di rieducazione per minorenni che già hanno avuto a che vedere con la giustizia e che con vocabolo di nuovo conio si chiamano i « disadattati ». Osservo incidendamente che nutro poca simpatia per questo aggettivo sostantivato, anche se ormai entrato nel linguaggio scientifico ed ufficiale. È una brutta parola, traduzione letterale della frase usata dagli inglesi *ill adjusted*, e cioè mal aggiustati, mal adattati alle esigenze del viver sociale. Non che il concetto sia sbagliato, che anzi qualcosa di simile vi è nella mentalità del nostro popolo, e che si traduce dalle mie parti in Lombardia con la espressione dialettale « svergol », a cui corrisponde il vocabolo italiano « scombinato », per designare appunto cosa o persona, che mal si inquadra, combacia ed armonizza con gli alloggiamenti della intelaiatura d'insieme: intesa questa in senso letterale o metaforico. Ma questo appellativo di « disadattato » urta come una stonatura, suona come un barbaro neologismo, e mi sembra che, pur volendo scartare ogni qualificazione che abbia in sé un senso mortificante di condanna, si possa trovare una voce meno ostica e più nostra, come potrebbe essere quella di « sbandati », « sviati », « corrigendi », riabilitati.

Ma non mi fermo oltre a far questione di parole. Vengo alla sostanza; e devo dire in proposito che, nell'opera di recupero dei minori sviati, ho visto cose che sono al di là di tutte le più rosee aspettative.

È noto in quali condizioni purtroppo versava l'istituto per la rieducazione dei minorenni « Cesare Beccaria » di Milano. Che gli sforzi di tutte le persone e gli enti benemeriti, i quali da diversi campi collaboravano fervidamente per la redenzione di questi giovani reclute della mala vita e del malcostume, riuscissero ad un così deludente risultato, era cosa che doveva far cadere le braccia anche ai più perseveranti e tenaci propugnatori. Nella mia esperienza di avvocato ricordo di

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

aver letto non so quante volte negli incarti giudiziari la registrazione: « Fuggito dal Beccaria ». Questi giovani, che dovevano essere rieducati, scappavano; non si sa poi in che modo essi potessero evadere con tanta facilità, perché non si erano lesinati i mezzi per la custodia e il corpo delle guardie era molto numeroso. E vi era questo di più grave, magistrati di grande assennatezza e di grande esperienza non facevano mistero che nelle loro sentenze si guardavano dall'assegnare il minore alla rieducazione di questo istituto che era scuola di delinquenza e di immoralità.

Il Beccaria aveva ad Arese (alle porte di Milano) una specie di *dépendance*, una filiale, per così dire, che non differiva gran che dalla casa madre.

Una felice ispirazione suggerì, or non è molto, di affidarne la gestione ad una congregazione di religiosi specializzati nella educazione della gioventù: i salesiani. E da quel momento cominciò il miracolo. I salesiani, come prima cosa, fecero strappare, rimuovere e portar via tutte le barriere, le inferriate, le cancellate, le catene ed i catenacci per un complesso di oltre tremila quintali di ferro che andò destinato per la fusione agli alti forni. I reclusi potevano ora entrare ed uscire senza più sentire dietro di loro il cigolio dei catenacci e dei chavistelli. Si guardavano attoniti l'un l'altro, chiedendosi in che mondo si fossero, perché erano pressoché liberi. Si poteva dunque scappare. Vi era ancora però una barriera, una cintura non più di ferro ma di uomini rappresentata dalle sentinelle. Il corpo delle guardie aveva una forza di 72 uomini. I salesiani pregarono di togliere le guardie, che se ne potevano andare perché inutili. Ed alle autorità civili che si mostravano preoccupate, e stimavano più cauto che le guardie fossero mantenute, ancorché reputate superflue, i salesiani si imposero perché assolutamente fossero tolte, perché la presenza delle guardie avrebbe rovinato il loro sistema educativo. E le guardie se ne andarono. E bisogna dire che questi salesiani fossero ben sicuri del loro sistema per giocare una carta così arrischiata.

Partite le guardie, i reclusi si trovarono improvvisamente come liberi: tanto liberi che quasi non valeva più la pena di scappare e di gustare il frutto proibito della evasione.

Rimaneva però il brutto spauracchio delle prigioni. Se chi tentava l'evasione veniva acciuffato, veniva messo in carcere, e vedremo subito com'era quel carcere. Ma scomparve anche questo spauracchio, perché il rettore dell'istituto andò ad aprire tutte le prigioni,

ne raccolse le chiavi in un mazzo, e le consegnò al più piccolo dei reclusi dicendogli che le chiavi erano affidate a lui. Il fanciullo lo guardò trasecolato. Ma il rettore sorrideva con paterna bontà. L'intelligente ragazzo capì quello che il rettore voleva dire. Prese le chiavi delle aborrite prigioni e le andò a gettare in un tombino accompagnando quel seppellimento con una parola di esecrazione. Era il gesto simbolico che segnava il passaggio ad una vita nuova, da un regime repressivo e di coercizione che inasprisce ed abbrutisce ad un regime preventivo tutto fondato sulla forza irresistibile dell'amore che paziente si sacrifica.

E il primo risultato fu che una volta liberi di fuggire nessuno è mai più fuggito, anzi si verifica il fenomeno opposto. Non pochi, che hanno finito e scontato il loro periodo di correzione, non vogliono più andarsene.

Si è avuto un capovolgimento di cose, e la casa di Arese è diventata un istituto modello. Proprio dieci giorni fa l'ho potuta visitare e seguire per una intera mattinata il suo andamento e funzionamento, ed ho visto cose tali per cui non credevo ai miei occhi.

Ho visto quei corrigendi scendere dalle camerate diventate linde, pulite, ariose, accoglienti, e dopo la preghiera e la refezione, in varie colonne, ordinati, sereni, tranquilli avviarsi al lavoro. La loro giornata comporta cinque ore di laboratorio e tre di scuola. Non una parola scorretta, non un gesto scomposto nel loro contegno, e tutti lavorano col massimo impegno. Sono passato nei loro laboratori, li ho interrogati uno per uno, li ho guardati negli occhi, e ho visto alle loro pupille, le finestre dell'anima, affacciarsi uno spirito lieto, tranquillo, sereno, fiducioso.

Questi laboratori sono forniti degli strumenti e degli attrezzi più perfezionati. Vi è quello di compositori tipografi, degli stampatori, dei legatori, dei metallurgici, dei lavoratori del legno, infine vi è il reparto degli agricoltori dotato di trattori modernissimi. Tutto è sistemato in modo che si possa rapidamente conseguire un'abilitazione specializzata.

Poi nelle ore di ricreazione tutti a giocare al calcio, al tennis coi loro istruttori ed educatori. E in chiesa è toccante e commovente veder come pregano. Insomma io ne rimasi sbalordito. un convitto eccellente dei cosiddetti figli di buona famiglia non avrebbe potuto offrirmi uno spettacolo più consolante.

Forse qualcuno dubiterà che io esageri e che mi lasci trasportare da facili entusiasmi. Ma non è così, perché le valutazioni ed im-

pressioni mie sono le stesse date e riportate dai ministri Moro e Vigorelli, e da tutti indistintamente coloro che visitano l'istituto. gente di ogni credenza, di ogni partito, in quanto si tratta di risultati che si impongono con la forza della evidenza.

La più generosa e fervida sostenitrice dell'istituto è una signora la quale ostentatamente si professa atea, e crede di esserlo, anche se non lo è, perché Dio è amore, e chi si dà alle opere dell'amore ha Dio nel cuore. Ed in ogni modo desidero che all'indirizzo di questa nobile munifica benefattrice si levi dal Parlamento italiano una voce di riconoscimento e di ringraziamento. Ancora non pochi sono gli ebrei che largamente soccorrono l'istituto.

Il mese scorso veniva a visitare la casa di Arese un'alta personalità degli Stati Uniti, che è protestante; vi giungeva dopo avere visitato un'altra di queste case di correzione, sita in un'altra regione d'Italia, dove aveva compendiato il suo giudizio in questa sola parola: orrore. Quando ebbe visto l'istituto di Arese, rimase esterrefatto, e disse: « Noi daremo ai salesiani dollari quanti ne vogliono, pacchi di dollari purché ci diano negli Stati Uniti case come questa ».

Mi sono soffermato alquanto sulle esposte considerazioni, suggerite dalla visita ad un solo istituto, e quindi tratte dalle impressioni di un singolo esperimento, e non è stato tempo perduto perché offrono la più convincente dimostrazione in ordine ad esigenze più vaste di cui dovrò brevemente occuparmi dispensandomi da ulteriori argomentazioni probatorie.

Ci si può chiedere: in che cosa consiste il segreto di questo sistema educativo? Tutti conosciamo il principio educativo dei salesiani: amare l'alunno fino al sacrificio e dimostrare che si ha fiducia in lui. Ma nel caso particolare vi è un altro fattore di singolare efficacia che agisce. In questo istituto quei ragazzi trovano una cosa di cui non conoscevano e sospettavano l'esistenza, ma della cui mancanza avevano sofferto fin dai primi anni della loro vita: hanno trovato la casa dell'amore.

Forse alludeva a questo quando il direttore dell'istituto mi fece questa sconcertante dichiarazione: « Non creda però che questi sistemi educativi possano dare frutti egualmente copiosi se fossero applicati ai cosiddetti figli di buona famiglia, perché a noi occorrono ragazzi in gamba ». Rimasi disorientato, mi accorsi di essere sul piano dei paradossi evangelici, feci un rapido esame di coscienza,

e conclusi: i ragazzi in gamba sono loro.. il disadattato sono io.

Intravidi subito una verità: il monello della strada, il rifiuto della società si getta con l'ardore di un neofita sopra un ordine di vita nuova, ignorata, rispondente al segreto anelito del suo spirito. Simile al cavallo che attraversa il deserto, che prova il tormento della sete, che allarga le froge, e istintivamente sente che vi deve essere qualche cosa per saziare l'intollerabile arsura finché trova il refrigerio della fonte, il ristoro del suo fresco zampillo.

Con queste rosee considerazioni, non possiamo ancora dire che il grave problema del recupero dei minorenni sia stato risolto. Ad Arese non sono raccolti che 207 giovani, mentre il valente relatore nella sua pregevolissima relazione ha avuto cura di precisare quanto grande sia questa popolazione di minorenni di cui lo Stato si deve preoccupare. Questo felice esperimento ci dice però che abbiamo trovato la strada, ed è già una gran cosa. E ciò porta ad una duplice conclusione: in primo luogo, onorevole ministro, che non dobbiamo lesinare i mezzi a questa casa di correzione al fine che possa conseguire tutti i suoi scopi; in secondo luogo che questo sistema, il quale porta a risultati che non esito a dire sorprendenti, — e non per riconoscimento solo mio, ma per riconoscimento generale — sia applicato, per quanto possibile, in tutte le altre case di correzione.

Teniamo presente per una giusta valutazione da che punto sono partiti questi salesiani per compiere la loro opera di redenzione, in che condizioni era quell'istituto quando l'hanno preso in consegna, in quali condizioni morali erano questi giovani sviati, e a quale risultato ultimo essi sono pervenuti. In un'ala della casa è stata conservata una prigione così come era con l'*ancien régime*, con lo stesso scrupolo con cui si conserva la stanza nella quale è morto un uomo illustre, cioè nello stato in cui l'aveva lasciata l'ultimo occupante. La visione di quella cella, francamente fa rabbrivire: un tavolaccio, un sordido pagliericcio che mostra la paglia da tutte le parti, una sudicia coperta e, in un angolo, una ciotola in cui il carcerato riceveva l'acqua per bere e la minestra per cibarsi. Ci si sente inorridire di fronte a questo, si inorridisce pensando che vi possono essere ancora in Italia simili celle, in istituti adibiti alla rieducazione della gioventù sbandata. E non si dimentichi che i risultati sorprendenti che sono stati ottenuti dai salesiani non sono dovuti soltanto alla bontà del sistema, non sono

dovuti soltanto al saggio governo dei dirigenti ma anche e soprattutto all'opera degli assistenti istruttori, persone di una certa cultura, maestri eccellenti nell'arte che insegnano, uomini che hanno una preparazione particolare in ordine a quella che è la loro missione di educatori. Quindi, l'alunno vede nel caporeparto un fratello, un fratello che è bravo che insegna bene, che è paziente, che lo guida, che gioca con lui, che lo comprende, che guadagna infine la sua confidenza.

Questa, vedete, è la grande via, la via umana e prodigiosa, per ricostruire nell'adolescente la sua personalità, operando su quel fondo di bontà che sempre rimane nelle profondità di un'anima fanciulla. Ma la via della redenzione è una delle vie più preziose che si aprono alla umana industria ed abnegazione, ma è una via molto lunga e difficile, che richiede grandi sacrifici. Perché, se noi ci fermiamo ai risultati veramente sorprendenti conseguiti durante il periodo di rieducazione, noi non abbiamo fatto nulla. Infatti, quegli insegnanti mi facevano osservare che quando, finito il loro periodo di correzione, quei giovani vanno via, e spesso sono ancora in età immatura e devono ritornare a contatto con quell'ambiente sociale e con quelle famiglie dalle quali hanno ricevuto il primo contagio, per lo più tutto il frutto della ricevuta educazione fatalmente se ne va e una ricaduta è inevitabile. Ed ecco quindi sorgere l'altro impellente problema di completare l'opera mediante la creazione di pensionati per questi minori recuperati, al fine di assicurare loro la permanenza in un ambiente di vita sana, immune da perniciose influenze. E per ventura nostra possiamo rilevare che istituti del genere vanno sorgendo in diverse parti d'Italia.

Se da questa visione particolareggiata passiamo a dare uno sguardo d'insieme al campo della prevenzione della delinquenza minorile in Italia, abbiamo il conforto di poter rilevare che anche altrove si sono compiuti considerevoli progressi. L'istituto pilota di Tivoli, il « Niccolò Tommaseo », ha richiamato l'attenzione di tutta l'Europa. I risultati delle geniali esperienze fatte in questo istituto sono state poi attuate in molte altre case. Quindi se abbiamo purtroppo ancora degli istituti dove, per le vecchie strutture edilizie che non si possono modificare e per il personale che vi è adibito, la situazione è tutt'altro che consolante (e qui possiamo sentir ripetere quel giudizio: « orrore », detto dall'autorevole visitatore americano), però in moltissimi altri di questi istituti si sono fatti dei grandi passi.

Entrandovi si comincia a respirare un'altra aria, un altro clima vi regna. Si è cominciato a capire che barriere, inferriate, catenacci, coercizioni, punizioni, guardie e carcerieri non sono quelli che riportano il giovane sulla via della onestà, ma anzi ne inducono l'animo inducendovi propositi di vendetta e di ribellione.

La via da seguire è ben diversa, per non dire diametralmente opposta a quella battuta dai regimi carcerari, e consiste nel dimostrare al giovane che gli si vuol bene, si opera per il suo bene, che ci si sacrifica per lui, e che si ha fiducia in lui. Molto si è già fatto su questa strada, dobbiamo lealmente riconoscerlo, ma molto cammino rimane ancora da percorrere.

E il problema fondamentale è quello del personale. Come ho detto, progressi sono stati compiuti. Qui per brevità non accennerò a quanto è stato attuato nel campo della prevenzione e alle ottime leggi emanate in questi ultimi anni: sono stati riformati i centri di rieducazione, si è modificata la composizione dei tribunali per minorenni, si sono date al giudice del tribunale dei minorenni ampie facoltà di scelta per le misure più adatte alla rieducazione del minore giudicato. Bisogna riconoscere che sono stati potenziati i centri di rieducazione, che presso ogni corte d'appello si sono creati gli uffici sociali, cui collaborano gli assistenti sociali i quali si sono dimostrati preziosi in quanto vigilano sui minori, e sono in grado di fornire informazioni circa le loro condizioni e circa i rimedi più opportuni per riportarli sulla buona via, e sanno seguirli nelle forme di rieducazione in libertà indicando anche se le famiglie a cui appartengono hanno la capacità di collaborare nell'opera di rieducazione. Tutto ciò è perfettamente vero.

Rimane però ancora un ostacolo formidabile da superare, il problema del personale. In passato il personale addetto alla tutela, all'educazione e alla custodia dei minori svizzeri era tratto dal ruolo delle guardie carcerarie. Non si era avvertito che la missione particolare di custodire ed educare il giovane richiede una preparazione e una psicologia completamente diverse. Nel carceriere predomina una concezione scettica in ordine al recupero del detenuto.

Quante volte ho interpellato i carcerieri circa la possibilità di redenzione dei carcerati. Li ho visti crollare il capo, e mi sono sentito dispondere: « Non vi è niente da fare! ». E per verità non si può negare che l'opera di redenzione, applicata ai carcerati adulti, ha dato luogo non di rado a grandissime delu-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

sioni. Il carceriere ha una sua tipica mentalità, sarà l'uomo migliore di questo mondo, potrà avere anche buon cuore, come l'aveva in fondo anche il vecchio carceriere Schiller rappresentato da Silvio Pellico, ma la sua psicosi è lontana, completamente aliena dalle concezioni del sistema preventivo. E, notiamo bene, una mentalità così fatta si trova più o meno anche nel personale d'amministrazione e direzione delle carceri.

Per ben altre vie e con una formazione e mentalità completamente diverse occorre preparare il personale da adibire alla custodia e rieducazione dei minori. Se manca questo personale, il risultato non potrà che essere negativo.

Quindi, due le esigenze a cui dovremo andare incontro: innanzitutto, creare un ruolo particolare per tutti coloro che sono adibiti alla custodia e alla tutela dei minorenni (e molto opportunamente, a questo riguardo, con la legge dell'ottobre 1953 è stata istituita un'apposita scuola, alle dipendenze dell'ufficio per la rieducazione dei minorenni); in secondo luogo, sganciare presso il Ministero tutta la gerarchia che riguarda i minori da quella che riguarda gli istituti penitenziari per adulti. Bisogna separarli questi ultimi completamente, perché si tratta di due settori del tutto differenti, ed è indispensabile creare al Ministero due direzioni generali indipendenti l'una dall'altra. Soltanto per questa via potremo ottenere due ordinamenti che siano adatti all'un caso e all'altro, all'una e all'altra esigenza. Su questo punto, onorevole ministro, io formulo un voto che tradurrò poi in ordine del giorno: auspico che il ministro non tardi a presentare al Parlamento, perché possa essere approvato durante la presente legislatura, un disegno di legge che regoli per intero le varie categorie di personale dei centri di rieducazione, e che contemporaneamente separi la direzione del settore minorile da quella del settore penitenziario.

Lascio questo appassionante argomento per passare rapidamente ad alcune raccomandazioni riguardanti le domande avanzate dalle varie categorie del personale dipendente dal Ministero di grazia e giustizia. Rilevo che la rivendicazione avanzata dai magistrati per ottenere la corresponsione della tredicesima mensilità, al pari di tutte le altre categorie di dipendenti dello Stato, merita di essere accolta. Vero è che quando la legge Piccioni del 24 maggio 1951, n. 392, operò lo sganciamento della magistratura da tutte le altre categorie dei dipendenti dello Stato, accordando ad essa un trattamento preferenziale,

la tredicesima mensilità venne conglobata nello stipendio, per modo che la richiesta nuova concessione viene a concretarsi in una duplicazione. È doveroso, tuttavia, riconoscere che la rivalutazione, accordata via via alle altre categorie impiegate, ha finito per colmare il dislivello, riportandole sopra un piano pressoché parificato a quello dei magistrati.

Questi ultimi si dolgono osservando che per questa via il trattamento preferenziale, che per molte e sensate ragioni era stato riconosciuto alla magistratura, si è venuto annullando. E così, mentre le altre categorie hanno avuto miglioramenti, in relazione al perdurante fenomeno inflazionistico, fino a raggiungere le corresponsioni della magistratura, quest'ultima è rimasta ferma sulle precedenti invariate posizioni, mentre logicamente avrebbe dovuto avere a sua volta miglioramenti che mantenessero proporzionalmente lo stabilito distacco.

Si presenta, quindi, conveniente accordare la tredicesima mensilità, come provvedimento inteso a mantenere alla magistratura un trattamento economico superiore a quello delle altre categorie impiegate.

Ancora sembra accoglibile l'altra domanda avanzata dai magistrati, nel senso di corrispondere l'intero stipendio fino al compimento del 75° anno di età ai magistrati collocati a riposo, ma che vengano utilizzati a prestare la loro collaborazione nelle varie commissioni. Si tratta di una prestazione assai utile, che non deve rimanere senza remunerazione.

Per quanto riflette i cancellieri e segretari giudiziari, nel congresso tenutosi a Trieste dal 9 al 12 maggio 1957 essi hanno avanzato diverse richieste, alcune delle quali sono già state più o meno soddisfatte con provvedimenti in corso.

Di alcune altre mi permetto raccomandare l'accoglimento. E così la richiesta di ruoli organici in preparazione del nuovo ordinamento, intesa ad aumentare congruamente i posti di cancelliere capo (ex gradi VIII, VII e VI) merita di essere accolta perché moltissimi funzionari di cancelleria e segreteria si dimettono dall'impiego per passare ad altre carriere, e soltanto con miglioramenti della carriera delle cancellerie si può ovviare all'esodo che in questi ultimi anni si è particolarmente accentuato ed è divenuto veramente preoccupante; perché in applicazione della legge 24 dicembre 1949, n. 983, circa 1000 aiutanti di cancelleria e segreteria giudiziarie (gruppo C) sono stati passati senza concorso nel ruolo di cancellieri e segretari senza che siasi provveduto ad au-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

mentare in relazione la dotazione delle qualifiche superiori; perché sta per scadere il quinquennio 1955-59 durante il quale in applicazione della legge 30 giugno 1959, n. 365, non vi sono stati e non vi saranno collocamenti a riposo, e quindi vacanze, nelle qualifiche di cancelliere o segretario, ancorché i titolari abbiano raggiunto i 65 anni di età e i 40 di servizio.

Parimenti sembra accoglibile l'altra richiesta concernente l'orario unico a tutti gli uffici giudiziari sul piano nazionale, beninteso entro i limiti previsti dall'articolo 14 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3.

Ed ancora può essere consentita la richiesta riguardante il ripristino al sessantacinquesimo anno di età per il collocamento a riposo d'ufficio, salvo eventualmente il collocamento in soprannumero a domanda fino al compimento del settantesimo anno di età, in modo da riportare l'ordinamento sopra un piede di normalità ora che le condizioni eccezionali create dalla guerra e dal dopoguerra sono venute a cessare.

Non sono mai stato un adulatore e parlo con franchezza come la coscienza mi detta. Lo scorso anno, in sede di discussione del bilancio della giustizia, parlando dei nostri tribunali civili ho dovuto tenere un duro linguaggio. Se oggi dovessi ritornare su questo tema increscioso non potrei usare meno aspri accenti, perché questo ramo della giustizia versa in un cronico stato di disfunzione. Nel campo tuttavia della prevenzione della delinquenza minorile si deve riconoscere che il Governo sta svolgendo una azione fattiva ed illuminata, in guisa che tutto un vasto piano di provvedimenti che era stato studiato da spiriti superiori e che pareva destinato a restare in gran parte sulla carta, è oggi avviato ad una graduale, intelligente, moderna attuazione. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** Suspendo la seduta fino alle 16.

(La seduta, sospesa alle 13.30, è ripresa alle 16).

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
TARGETTI

#### Approvazioni in Commissione.

**PRESIDENTE.** Nelle riunioni di stamane delle Commissioni sono stati approvati i seguenti provvedimenti:

dalla I Commissione (Interni)

« Adeguamento dell'indennità di servizio speciale spettante ai funzionari di pubblica sicurezza » (3122);

dalla II Commissione (Esteri).

« Partecipazione dell'Italia all'Esposizione universale di Bruxelles del 1958 » (*Modificato dalla III Commissione permanente del Senato*) (2889-B);

« Concessione di un contributo annuo di lire 1.900.000 a favore del Fondo di assistenza delle Nazioni Unite per il rifugiati » (3156):

dalla VI Commissione (Istruzione):

PITZALIS: « Organici degli ispettori centrali, degli ispettori amministrativi e direttori di divisione del Ministero della pubblica istruzione e dei provveditori agli studi » (2716) (*Con modificazioni*),

Senatori RUSSO SALVATORE ed altri: « Nuove norme sullo stato giuridico e sulla carriera degli aiutanti tecnici dei licei classici e dei licei scientifici » (*Approvata dalla VI Commissione permanente del Senato*) (2771);

« Corresponsione della indennità post-sanatoriale nei confronti degli assistiti dalla assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi che attendono a proficuo lavoro » (*Approvato dalla X Commissione permanente del Senato*) (2112) (*Con modificazioni*) dichiarando nello stesso tempo assorbita la proposta di legge di iniziativa dei deputati Cappugi ed altri: « Norme per la corresponsione dell'indennità post-sanatoriale nei confronti dei convalescenti per tubercolosi rioccupati » (2947).

La proposta Cappugi, pertanto, sarà cancellata dall'ordine del giorno.

La XI Commissione (Lavoro) ha altresì approvato il seguente disegno di legge.

« Aumento della misura degli assegni familiari nei confronti dei lavoratori dell'agricoltura » (3124) dichiarando nello stesso tempo assorbita la proposta di legge di iniziativa dei deputati Santi ed altri: « Aumento degli assegni familiari in agricoltura » (2279).

La proposta Santi, pertanto, sarà cancellata dall'ordine del giorno.

#### Presentazione di un disegno di legge.

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

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi onoro presentare, a nome del ministro del tesoro, il disegno di legge:

« Riforma del trattamento di quiescenza della Cassa per le pensioni ai sanitari e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro ».

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

**PRESIDENTE.** Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

**Si riprende la discussione.**

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

**BREGANZE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, io son sempre grato al Presidente della mia Commissione, onorevole Tosato, per avermi voluto designare lo scorso anno come relatore del bilancio della giustizia: perché ciò mi ha consentito di vedere un po' più da vicino determinati temi, secondo me, di vivo interesse nel campo della giustizia. Tanto più per questa esperienza mi è grato felicitarmi in modo specialmente vivo con l'autorevole collega onorevole Rocchetti per la relazione così intelligente ed approfondita che egli ha steso.

Con pari sincerità gli dirò che in parte dissento, e in modo specifico per quanto concerne il tema competenze e la valutazione che egli fa in ordine agli organici dei magistrati e dei cancellieri.

Egli si domanda — come siamo soliti domandarci sempre in questi anni — da che dipenda il disagio nella vita della giustizia fenomeno sul quale si parla e certe volte eccessivamente si parla. Dipende forse dagli organici (punto che appare, attraverso le varie discussioni, dei più centrali in questo argomento)?

L'onorevole collega Rocchetti non ritiene che siano insufficienti, e attribuisce, invece, le difficoltà attuali, che non può certamente negare, ai limiti di valore per i giudici conciliatori e pretori, alle distribuzioni dei giudici nei vari tribunali, alla mancanza di taluni accorgimenti legislativi.

Nella sua esposizione pone come cardine la valutazione comparata del lavoro nei vari decenni del secolo in corso. In materia civile, sommando i procedimenti sopravvenuti nelle varie magistrature di primo grado, nota che la litigiosità può ritenersi diminuita: pur ammettendo che è necessario rettificare i dati che a prima vista si presentano, in quanto la disciplina dettata dal codice 1942 non prevede più la sentenza interlocutoria che determinava ulteriore iscrizione a ruolo. Nota, nel contempo, una diversità di ripartizione, con speciale riferimento al conciliatore, che una volta aveva da sbrigare, per così dire, l'80 per cento circa del lavoro processuale civile. È nota altresì, che i tribunali maggiori hanno un intensissimo lavoro. Sotto il profilo penale,

osserva che si è verificato certamente un aumento, che lo stesso relatore attribuisce ad un artificioso aumento di ipotesi delittuose, specialmente contravvenzionali, derivanti da leggi speciali.

Poste queste premesse, il relatore propone: di elevare la competenza del conciliatore a 100 mila lire e del pretore ad un milione, di aumentare il numero dei giudici nei tribunali maggiori, di non far luogo alla soppressione di preture che potrebbe verificarsi in seguito alla nota legge delega, di ridurre possibilmente il numero dei componenti di vari collegi giudicanti, di contenere le sanzioni penali ai fatti che costituiscono ontologicamente reato.

Io apprezzo nel suo giusto valore questo insieme di rilievi e di osservazioni dell'onorevole Rocchetti, che ho creduto di dover richiamare come non inutile premessa. Tuttavia, fermandomi al settore specifico della competenza e pure concordando con lui circa la notevole incidenza del suo limite, non mi sento di ritenere che le misure da lui proposte per la competenza civile siano attuabili e, d'altra parte, che siano decisive, qualora fossero attuate, per risolvere il problema della giustizia.

In proposito è appena il caso di ricordare quale sia l'attuale organico dei magistrati e quale sia la sua attuale copertura. Non starò a farne la distinta perché sono certo che gli autorevoli rappresentanti del Governo e gli onorevoli colleghi ne sono a conoscenza. Dirò semplicemente che l'organico prevede attualmente 5.703 unità; che, di queste, al 26 settembre ne erano scoperte 647. Ove però si deducano i 160 uditori in soprannumero e i 426 posti messi a concorso (che io spero vivamente possano essere rapidamente e degnamente coperti), ci ridurremo a 61 vacanze. Se ci riportiamo invece al 1865 — quando non c'erano le Tre Venezie e il Lazio — io organico era di 4.031 unità. Degli attuali 5.703 magistrati anzi (*rectius* di questa cifra meno le vacanze), 111 sono applicati al Ministero (aumentati recentemente di altre 10 unità: e ciò ho notato non senza sorpresa); van dotte poi altre 36 unità (20 presso altre amministrazioni e 16 presso la Corte costituzionale).

Vorrei, inoltre, far presente come la situazione si ponga in rapporto alquanto differente rispetto al passato: maggior complessità legislativa, maggior difficoltà qualitativa di varie procedure, incidenza di talune situazioni giuridiche, che il procuratore generale Pafundi ha anche enunciato nella sua relazione allo inizio dell'anno giudiziario. Queste cause, ad

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

avviso del procuratore generale, sono in modo particolare le vertenze locative urbane, le procedure stradali, quelle del lavoro e della previdenza ed assistenza e infine del fenomeno della vendita a rate.

Venendo ai conciliatori, dopo queste pur rapide premesse, non farò come l'onorevole collega Tozzi Condivi che non ci penserebbe due volte ad attribuir loro tutta la competenza di primo grado nelle controversie agrarie (almeno in sede di disdetta), nè come altri che non vorrebbero invece più saperne, ma — giudicandoli nella loro realtà concreta, e con riferimento specifico alle sedi non capoluogo di provincia o di mandamento — ho la sensazione che indubbiamente non sia possibile giungere a quel livello che il collega Rocchetti presenta. Certo che una volta giudicavano più di adesso: ma penso che il loro lavoro fosse più che altro di giudici di pace, anche se le cause erano regolarmente iscritte a ruolo. In ogni caso permane il pesante problema della scelta e della preparazione: non solo dei conciliatori medesimi, ma anche dei loro cancellieri, cioè dei segretari comunali che, oberati da altri impegni, hanno limitata possibilità di occuparsi di questo.

Ed allora? Taluno ha proposto (se non erro, è stata la corte di appello di Sassari, nel dare il parere per la riforma del codice di procedura civile) di prevedere stavolta, come si fa per i medici, un giudice conciliatore consorziale. E' una esperienza che si potrebbe studiare. Per altri si tratta di istituire una specie di *praetor peregrinus* di lontana memoria. Altri ancora pensano che, almeno in parte, il problema sarebbe risolto concedendo al conciliatore una indennità che non sarebbe uno stipendio ma un aiuto perchè potesse assolvere alle proprie funzioni con maggior tempo e preparazione.

Certo la soluzione non è facile. Ma, secondo me, più grave è il problema delle preture. Anzitutto sarebbe molto maggiore il carico di lavoro dei pretori se elevassimo la loro competenza da 100 mila lire ad un milione, che non lo scarico se quella dei conciliatori arrivasse alle 100 mila lire. I pretori già attualmente sono largamente oberati di lavoro.

Senonchè, dice l'onorevole Rocchetti, nello stesso tempo in cui da molte parti si sostiene questa eccessiva gravosità delle cause pendenti davanti al pretore, si sostiene altresì la legge delega per quella parte che prevederebbe la possibile abolizione delle oltre 100 preture che attualmente sono vacanti. Come mai questo? Io ho però l'impressione che le eventuali abolizioni che si potrebbero fare

siano in rapporto alle zone in se stesse, che non danno lavoro oppure contengono preture così vicine tra loro da consigliare una unificazione.

Tanto più questa situazione diventerebbe pesante per i pretori, ove giungessimo — come non so augurarmi — a deferire alla loro competenza funzionale tutte le vertenze agrarie di primo grado.

Ma c'è un altro argomento degno di considerazione sul quale penso che l'onorevole sottosegretario, che è un magistrato, potrà darmi ragione. Molti magistrati che escono dai concorsi, che esperienza pratica possono avere? In molti casi essi hanno bisogno della guida, di un presidente, o di un pretore dirigente, cioè di un magistrato più anziano che li aiuti, li assista: il che può verificarsi meglio dove le sedi sono maggiori e quindi comprendono più magistrati, piuttosto che nelle sedi molto periferiche e molto lontane, nelle quali il giovane pretore non può che essere lasciato a se stesso e quindi nelle gravi difficoltà inerenti alla funzione. Inoltre la garanzia del collegio, specie oltre certi limiti, mi pare che continui ad essere una effettiva opportunità: sempre che il collegio funzioni come deve funzionare. Insomma, io ritengo che aumentare le competenze nei limiti pur autorevolmente indicati dall'onorevole relatore potrebbe essere controproducente.

Allora, dunque, non si deve far nulla? No; io ho la sensazione — appoggiata da molti pareri resi quando il Ministero di grazia e giustizia fece una specie di sondaggio per predisporre la riforma del codice di procedura civile e raccolti in ponderoso volume — che potremmo giungere senz'altro ad un aumento: ma non nei limiti che il relatore suggerisce.

Che cosa ha detto la Corte di cassazione, rendendo il suo parere sull'argomento sotto la presidenza di quell'illustre magistrato che è Acampora? Quel parere è stato espresso in un lungo studio, che parte in sostanza dalle stesse serie osservazioni che ha fatto l'onorevole Rocchetti. Poichè, dice quel parere, non si è tenuto conto fin qui (doveva ancora intervenire la legge Perlingieri) della svalutazione monetaria, è evidente che la competenza del conciliatore deve essere portata a 30 mila e quella del pretore a 400 mila.

Se poi ascoltiamo il consiglio nazionale forense, troviamo che esso parla di 50 mila e 500 mila, la corte di appello di Venezia — per citar la nostra, onorevole Tosato — sostiene le 40 mila e le 400 mila. Le altre corti e consigli, semmai, sono a livello minore.

salvi soltanto Firenze e Trento che, in tema di locazioni, giungerebbero a 150 mila.

Ora, dopo l'esperienza iniziale della legge Perlingieri, ritengo che potremmo senza dubbio aumentare la competenza, ma non eccedendo le 50 e le 500 mila lire rispettivamente. In questo senso, se non vado errato, si è pure pronunciata una commissione del congresso dei magistrati recentemente tenutosi a Napoli, facendo frutto essa pure della propria esperienza. Penso perciò che soltanto una nuova e maturata esperienza ci dirà se si possa andar oltre, secondo le linee che dianzi ho modestamente suggerito: e ciò facendo appunto riferimento anche ai pareri autorevoli che in quel libro sono contenuti.

Anche attuando una competenza più elevata, ritengo d'altronde — come dicevo poco fa — che non si risolverebbe in modo decisivo la crisi o la difficoltà della giustizia. Difatti permarrrebbero vari altri motivi, taluni dei quali emersi dal congresso fiorentino ultimamente tenuto a Bologna.

La Cassazione, nello stesso testo dell'elaborato parere a cui facevo prima riferimento, vede come « forse preponderante » il problema del personale. Teme di suggerire un aumento per le difficoltà emerse dai recenti concorsi e teme la riduzione delle circoscrizioni perchè ha l'impressione che solo fino a un certo punto si possa fare qualche cosa di concreto; confida viceversa nella revisione delle piante.

Osservo sommessamente che un aumento numerico, dopo questo parere, è stato attuato con la legge del 1956, ma che tuttavia, entro certi limiti saggi da studiarsi, potrebbe essere continuato. D'accordo anche per la revisione del piano; ma, direi, anche delle circoscrizioni: perchè è evidente che taluni tribunali potrebbero veder rettificata la loro estensione territoriale e trarne una ragione di vita che diversamente non avrebbero, che altri tribunali, sfasati nel territorio in rapporto ai mezzi dei tempi moderni, potrebbero venire diversamente orientati, e che alcune preture potrebbero, se del caso, venire soppresse.

Credo che intanto sarebbe opportuno resistere alla pur grossa tentazione di creare nuovi uffici giudiziari (preture, tribunali, persino corti d'appello), proposti con la speciosa giustificazione che è sufficiente — in fondo — trasportare di peso una sezione di un ufficio vicinioro in un'altra città. facile ingenuità che la realtà delle cose dimostra del tutto inconsistente.

Non posso poi che associarmi alla proposta — formulata pure nella relazione — che si evitino gli spostamenti di magistrati nel corso dell'anno, e alla raccomandazione che si pre-

dispongano per tempo i concorsi e si migliorino gli ausili e gli strumenti, cercando anche di rendere più celere il sistema delle notifiche che oggi richiede parecchio tempo e talvolta parecchie spese. Convengo anche col suggerimento dell'onorevole Rocchetti di ridurre la consistenza numerica di certi collegi giudicanti.

La Cassazione ritiene altresì che un punto da non trascurare sia quello delle tasse di bollo e osserva che 20 anni fa, quando il frumento si pagava 20 lire al quintale, la carta da bollo pel tribunale costava tre lire; oggi il frumento costa 7 mila lire e la carta bollata 300. Pensa infatti che questa diminuita rivalutazione della carta bollata sia uno stimolo e un incoraggiamento alla litigiosità. Ho ricordato questo aspetto. Si tratta, comunque, di un problema che deve essere studiato anche sotto il profilo finanziario e il ministro Andreotti apprezzerrebbe certamente quella affermazione.

La Corte di cassazione propone ancora che per le cause, per così dire, documentali sia consentito andare direttamente al collegio, eliminando tutte le lungaggini della fase preparatoria: altro tema da studiare.

Vorrei anche raccomandare di fare il possibile per evitare di affidare ai magistrati incarichi speciali. Ritorna qui il discorso che dianzi facevo a proposito dei magistrati distaccati presso il ministero, e che ritengo sarebbero opportunamente sostituiti — tranne limitati casi — con personale di un ruolo amministrativo particolare.

Vorrei raccomandare ancora (come già mi sono permesso di fare l'anno scorso nella mia modesta relazione) la massima diligenza nella scelta del personale dirigente, cui non basta l'anzianità e non sempre rappresentano garanzia i titoli, ai quali — come rilevavano altri colleghi — non sempre corrispondono reali capacità di lavoro e di direzione. Si tengano presenti, a questo proposito, anche le osservazioni del presidente della corte d'appello di Venezia, Raffaelli, in merito alla « motorizzazione » — se mi si passa il termine — dei magistrati. Ebbene, traspare da quelle parole che essa è purp condizionata dalla capacità di esempio, di guida, di stimolo, di indirizzo di un dirigente capace. Di qui la opportunità che i dirigenti non siano scelti solo in rapporto all'anzianità e nemmeno in rapporto ai soli titoli, che non sono sempre qualificatori.

Penso inoltre che non sarebbe male se accogliessimo, per quanto possibile, talune aspirazioni economiche, come la tredicesima mensilità, che a me sembra meritata, seppure

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

non per le considerazioni che ieri sera ha fatto l'onorevole Marzano.

Infine mi parrebbe particolarmente importante attuare la più intensa collaborazione con il foro, ciò che in molti casi e zone fortunatamente si verifica. E poiché parlo del foro, vorrei raccomandare che, nei limiti del possibile, si tenessero presenti talune legittime istanze contenute nella prima mozione del congresso di Bologna, di cui facevo cenno dianzi.

Certo, non poco è questione anche di collaboratori, sia di concetto che esecutivi. Sotto questo profilo consentite che io ricordi (e mi permetto di dissentire almeno in parte dall'onorevole Rocchetti) che i cancellieri non sono poi tanti: sono diventati 7019 dopo la ultima legge di aumento, dei quali sono in servizio attualmente 6436 (salvi i concorsi in via di espletamento); di tale numero, però, 295 sono al ministero e 23 adibiti a servizi diversi.

Occorre perciò provvedere alla loro migliore organizzazione, occorre ridurre gli incarichi speciali, occorre anche adeguare alle esigenze il personale di dattilografia, che parrebbe apparentemente poco importante ma che in realtà è essenzialmente necessario.

Parlavo pochi giorni fa con il cancelliere capo della Cassazione e mi doleva con lui per il fatto che talvolta, da una sentenza pronunciata fino alla possibilità di avere una copia di essa, decorre un tempo che in molte occasioni è piuttosto lungo. Egli mi spiegava che ciò dipende spesso dalla deficienza di personale esecutivo, per cui si è dovuto ricorrere anche agli agenti di custodia. Di qui la opportunità di potenziare il ruolo dei dattilografi.

Si veda poi, accogliendo una giusta aspirazione della categoria, di sistemare gli amanuensi, che in larga parte hanno meritato di coprire i posti che oggi ricoprono e che potrebbero dare una mano finché i dattilografi non siano sufficientemente sistemati. Essi darebbero una mano anche ai cancellieri, che non sono sufficienti.

Venendo più specificamente al processo civile, penso che sia emerso con sufficiente chiarezza, attraverso gli studi dei vari congressi (anche se qualche voce dissenziente possa levarsi), che il codice di procedura civile del 1942 meriti di essere conservato. La Cassazione medesima ha osservato come fare ulteriori, affrettate « novelle » sia cosa da non approvarsi.

Buona cosa sarà quella di proseguire nell'abolizione delle giurisdizioni speciali. L'anno scorso ciò è stato fatto per il comitato speciale

previsto dalla legge per le tre Venezie, e quest'anno per le commissioni requisizioni. Anche i commissariati per usi civili hanno fatto, secondo me, il loro tempo: la loro abolizione darebbe modo di recuperare altri magistrati.

Sarebbe poi molto bello se cercassimo di evitare ogni deroga alla competenza e alle regole della procedura ordinaria. Quando si è previsto così, con una legge particolare, che per giudicare sulla disdetta di un salariato agricolo il pretore debbe pronunciarsi con la assistenza di sei esperti, si è fatta una variante e una stortura. È un esempio limite, ma ciò dimostra la tentazione di variare le cose ordinarie, anche se non ve n'è la stretta necessità.

Confesso che ammetterei invece quei giudici tributari di cui alla legge costituzionale e all'ordinaria in corso, che penso possa essere in prosieguo di tempo varata. Vorrei del pari conservare — salvo le rettifiche costituzionali che siano opportune — la giurisdizione civile dei comandanti di porto. Anzi suggerirei che fosse aumentata la loro competenza, che oggi è contenuta nelle 100 mila lire che vigevano per i pretori fino all'ultima legge e che qui non è stata adeguata; mentre per determinate controversie (collisione fra piccoli natanti, vertenze in materia di lavoro, azione conciliativa nel settore marittimo) sarebbe cosa necessaria e opportuna e aiuterebbe il lavoro del pretore nelle nostre città di mare, le quali, spesso sedi di importanti preture, hanno grande lavoro.

Sempre nel settore processuale civile, credo che sia da approvare, anche per la snellezza del procedimento, la legge in corso di esame che disciplina finalmente un serio rappresentante giudiziario dello Stato in tutte le controversie civili e amministrative.

Una parola per quanto riguarda le controversie di lavoro. Sono convinto che sarebbe opportuno porre in essere la legge di attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, tema più importante di altri di cui spesso si parla. Noi assistiamo a fenomeni illogici. Se l'avvocato Breganze non paga 100 lire di previdenza sociale per una sua impiegata di studio, è passibile di conseguenze penali. Se per un anno non paga lo stipendio, o se addirittura una grossa ditta non paga per lungo tempo 500 lavoratori o li disdetta senza alcun motivo oppure in base a motivi infondati, può affrontare il giudizio della giustizia con tutta comodità. Sarebbe — in altri termini — opportuno poter tradurre in strumento legislativo quella possibilità di contratto collettivo vincolante *erga omnes* che dall'articolo 39 de-

riva: anziché ridursi, dinanzi alle controversie di lavoro e agli scioperi, a far capo ai prefetti o al Ministero del lavoro, invocando chissà quali inesistenti poteri, perché possano conciliare la vertenza medesima.

Consentitemi in fine un cenno sull'attività della Cassazione. Al primo gennaio le pendenze civili ammontavano a 8.500; a fine settembre sono sopravvenuti 3.486 ricorsi, e se ne sono esauriti 4.399; per cui le pendenze, alla fine di settembre, erano 7.034 (di cui 563 alle sezioni unite). Possiamo aggiungere a queste le 255 pendenze del Tribunale superiore delle acque pubbliche (di cui fan parte sei magistrati di Cassazione).

La situazione è abbastanza buona, come appare da questi dati; ma è anche il frutto della legge che disciplina la decadenza dei ricorsi *ante* 1949 (se non è stata fatta la richiesta di loro discussione). Per cui riterrei opportuno un provvedimento di legge di carattere generale che rendesse necessaria, ad evitare la decadenza, la presentazione di istanza di fissazione entro un triennio dal ricorso. È d'altra parte più ristretto il termine che vige dinanzi al Consiglio di Stato.

In materia penale occorre pure una concreta valutazione qualitativa, come del resto è stato detto dalla relazione del procuratore generale. Da questa relazione appare evidentissimo il rilievo dei problemi della strada. A tal proposito prevengo subito il primo e frequentissimo rilievo, dichiarando che concordo essere essenziale che siano migliorate le strade e si abbia una segnaletica migliore.

Ma altre provvidenze si devono adottare perché non si determini più quella situazione che è stata denunciata dal ministro Angelini a Stresa. Egli ha fatto presente che nel 1956 si sono avuti ben 167.754 incidenti, con 143.346 infortuni e circa 7.000 morti. Queste stesse cifre denunciano la necessità di procedere rapidamente alla famosa delega per la riforma del codice della strada. Nello stesso tempo si devono studiare i limiti di velocità che in altri Stati più progrediti nel campo motoristico, come gli Stati Uniti, sono attuati da molto tempo. Si aumenti inoltre la consistenza della polizia della strada e si adottino alcuni accorgimenti. Per esempio, sarebbe opportuno che al posto di un'automobile rossa con la targa largamente visibile si mandasse anche qualche macchina normale che potrebbe essere meno facilmente individuata, sicché all'automobilista che ha compiuto l'infrazione sarebbe più difficile mettersi in regola. Oppure sarebbe opportuno che si facesse come si fa in Francia, cioè che si attuasse un sistema di collegamenti radio fra i vari posti

di blocco, per cui quell'automobilista che fosse incappato in una violazione, risponderebbe sempre per suo comportamento, talvolta denso di conseguenze.

È stato suggerito da parte dell'Automobile Club d'Italia l'istituto dei provviri, come pure è stata proposta una maggiore celerità nelle procedure civili e penali. Un altro provvedimento cui si potrebbe addivenire è quello della istituzione delle patenti per i motociclisti, che spesso si considerano gli assoluti padroni della strada. Al riguardo, ho avuto occasione di leggere che il senatore Alberti ha proposto addirittura il fermo non solo dei motociclisti che non si attengano alle norme della circolazione stradale, ma anche di quelli responsabili di fare eccessivo rumore. Questo forse sarebbe una esagerazione, come lo sarebbe — secondo me — la proposta dell'onorevole Murgia, secondo il quale, laddove si verifici un omicidio colposo, dovrebbe procedersi al mandato di cattura obbligatorio, con una serie di penalità più gravi di quelle previste per la rapina.

Ma se questo può apparire esagerato, tuttavia serve a richiamare la nostra attenzione sul problema: che è anche problema di educazione, allo stesso tempo scolastica e civile, e che pertanto rientra pure tra i compiti del Ministero della pubblica istruzione ed anche dei vari enti locali.

Questo argomento ci porta a certe considerazioni anche in materia penale, vale a dire al lavoro della Corte di cassazione, spesso oberata proprio dalla mole di contravvenzioni; è vero, amico Rocchetti. Infatti, al 1° gennaio vi erano 25.739 pendenze; ne sono sopravvenute a tutto settembre altre 21.038 e ne sono state esaurite 13.216; pertanto ne risultano pendenti ben 31.309 (di cui 31 alle sezioni unite). Pur tenendo conto del periodo delle ferie, si ha dunque un aumento di circa 500 pendenze al mese, benché certe sezioni tengano anche 4-5 udienze settimanali, utilizzando persino l'aula del Tribunale delle acque pubbliche.

Possiamo aggiungere le 205 pendenze del tribunale supremo militare, presso cui sono impiegati 8 magistrati di Cassazione.

Che cosa determina tutto questo? La necessità di fare qualche cosa. È stata suggerita, come strumento tecnico, la istituzione della IV sezione penale, che però gli attuali locali non consentono, e che speriamo sia possibile avere nella nuova sede.

In ogni caso, mi sembra giusto il suggerimento del presidente procuratore generale Manca, ripreso quest'anno dal successore Pa-fundi, di rimodificare il testo dell'articolo

524 del codice di procedura penale nel senso di consentire la discussione in camera di consiglio di quelle vertenze che si appalesino manifestamente infondate. modifica che potrebbe avvenire non riprendendo il vecchio testo, ma nel senso che il procuratore generale sia obbligato a depositare le sue conclusioni, e dopo di esse possa il difensore presentare le sue memorie. Ciò darebbe, mi sembra, non minori garanzie che la discussione orale, in oberatissime udienze, consenta.

Tra i problemi legislativi pendenti — e il fattore tempo mi obbliga a concludere — vorrei rapidissimamente fare un accenno a quello dei minori. Ne ha parlato stamane così bene il collega Fumagalli che io non debbo far altro che confermare quanto egli ha detto. Se ne è occupato diffusamente il congresso delle donne gauriste, tenutosi a Ferrara pochi giorni fa.

Attualmente, circa 7000 minori sono ospitati nei vari istituti dello Stato o convenzionati. A questo riguardo occorre riconoscere il sensibile miglioramento apportato dalla legge delegata di decentramento, da quella del 1956 sui tribunali dei minorenni, e il benefico effetto avutosi con l'inclusione delle donne nei collegi. Ma indubbiamente ulteriori miglioramenti potrebbero studiarsi, quale quello suggerito dallo stesso congresso di Ferrara, cioè di rendere la pena applicabile ai minori non partente da un minimo prefisso ma graduabile anche nel tempo a seconda del comportamento del minore. Nello stesso tempo, potrebbe essere meglio studiata quella che è l'esecuzione concreta della pena.

In ogni caso, penso che sarebbe opportuno — pur nel generale progresso cui tende il regime carcerario (e la prova di ciò l'abbiamo avuta con la commissione recentemente nominata dal ministro Moro, prima di lasciare l'incarico) — procedere ad un aggiornamento e ad una concreta specializzazione del personale addetto ai minori, personale di ogni ordine e grado, e, possibilmente, alla autonomia se non organica comunque funzionale dei relativi servizi, diversissime essendo infatti le esigenze cui si deve provvedere per i minori rispetto ai maggiori.

Il discorso potrebbe allargarsi — se il tempo a disposizione non lo impedisse — al problema dell'assistenza, al diritto di famiglia ed alla posizione in essa della donna. problemi che occorre — senza demagogia ma anche senza feticismi — organicamente studiare e definire. In ogni caso, merita profonda attenzione il tema della rieducazione dei minori specialmente per quanto concerne la competenza del ministero di grazia e giu-

stizia in ordine all'organizzazione degli istituti destinati ad accogliere appunto i minori e in ordine all'assistenza che si deve loro prestare dopo il periodo di rieducazione.

Tra gli altri temi mi limiterò a ricordare, anche per debito di cavalleria, quello della pubblicità immobiliare e del credito agrario cui è connessa la nota proposta dell'onorevole Bontade; e altresì la proposta della collega onorevole Dal Canton in tema di riconoscimento della paternità con la quale si sono suggerite nuove norme. E, poichè ho nominato l'onorevole Dal Canton vorrei pregare l'onorevole ministro di voler rivedere e completare quel regolamento che ha seguito la legge sull'abolizione della indicazione della paternità e maternità nei certificati anagrafici. Infatti, l'applicazione che il regolamento ha suggerito in tema catastale e ipotecario ha dato luogo a diverse complicazioni che vale la pena davvero di evitare; altrimenti, per raggiungere un fine nobilissimo, si rischia di compromettere l'aspetto pubblicità di alcuni atti che è pure meritevole di attenzione.

Ho finito. Ma nel concludere il mio intervento ritengo doverosa — e sono certo che la Commissione giustizia la condivide — la espressione di riconoscenza sentitissima al ministro Moro, per quanto, prima di lasciare il suo incarico, ha fatto: con particolare competenza, con autorità e con cordialità. Lo testimoniano le leggi da lui volute e attuate attraverso una quotidiana fatica, nella quale, talvolta abbiamo cercato di essergli vicini con la nostra collaborazione.

All'onorevole Gonella, che ha assunto un non facile mandato, specie in questo scorcio di legislatura, il mio augurio più vivo, perchè, con la sua intelligenza e cultura, possa concorrere all'ulteriore progresso della nostra tormentata giustizia. (*Vivi applausi al centro - Congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Della Seta. Ne ha facoltà.

**DELLA SETA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, più volte, in Parlamento, alla Costituente, al Senato e in questa seconda legislatura, in questa Camera, più volte ho avuto occasione di accennare ai problemi attinenti alla amministrazione della giustizia. I ministri passano secondo la cronaca delle crisi ministeriali, ma i problemi tornano e si ripropongono a documentare forse che non basta la discussione per una adeguata soluzione.

Ho la visione panoramica dei vari problemi sui quali precedentemente mi sono intrattenuto. Movendo dalla premessa che non sono

sufficienti le buone leggi, ma che occorrono anche i buoni magistrati, parlai della magistratura come di un corpo tecnico ben preparato, che ad una solida cultura giuridica e al non breve tirocinio della pratica giudiziaria, debba aggiungere la intemerata coscienza e la insospettabile indipendenza del giudizio. E prospettai la necessità di sopperire alla carenza dei magistrati, il cui numero è in aperto contrasto con la pleora annuale dei laureati in legge, proponendo che per allargare i ruoli si bandissero nuovi concorsi da espletare con criteri equanimi, né di eccessiva severità, né di complici indulgenze.

Parlai anche del problema della promozione dei magistrati. Sono da contemperare, dissi, i tre criteri: quello dell'anzianità, che non deve significare semplicemente un avanzare nel grado solo per il gravame dell'età, ma anche per una sperimentata pratica giudiziaria; il criterio del concorso per esame e per scrutinio, non senza escludere il terzo criterio, quello, eccezionale, per merito distinto. Come non si può escludere, nel campo della pubblica istruzione, che, sorpassando sulla formalità del concorso, si possa elevare alla dignità della cattedra un uomo di chiara fama, che abbia meriti scientifici ineccepibili, così non si può escludere che, con provvedimento eccezionale, ai più alti gradi dell'ordinamento giudiziario sia elevato un magistrato che, per giudizio unanime, abbia conseguito una autorità indiscussa per profondità di dottrina e per la comprovata tecnicità nella pratica del diritto.

Accennai anche al dibattuto problema del Consiglio superiore della magistratura. Avevo allora innanzi a me, ben ricordo, come ministro di grazia e giustizia, il senatore De Pietro. Ed a lui dissi: « Voglia legare il suo nome al varo di questo istituto, consacrato nella Costituzione e invocato in tanti congressi, come garanzia di autonomia e di indipendenza per la magistratura, da tanti giuristi e da tanti magistrati ». Oggi, dopo recenti clamorose esperienze in un qualche processo, preciserei il mio giudizio osservando che per indipendenza della magistratura non devesi solo intendere la indipendenza del giudice da una qualsiasi interferenza del potere esecutivo, ma anche la serenità e la dignità del giudice che non deve supervalutare iperbolicamente il suo compito sino a trasformarsi in pedagogo per impartire lezioni di correttezza alla pubblica stampa quando questa, come adempimento di un dovere civico, cerca onestamente di collaborare all'amministrazione della giustizia.

Parlai anche della legislazione. Disse bene il collega onorevole Amatucci che quella di fare le leggi è una vera arte. Si rispetti la esigenza filologica che siano scritte in lingua italiana. Né si trascuri la esigenza estetica che abbiano uno stile, conciso, lapidario, conforme alla tradizione romana. Sia garantita soprattutto una certa organicità nelle leggi. E da auspicare un ufficio legislativo coordinatore. Il legiferare non deve essere un qualcosa di caotico. Non deve avvenire che, dopo avere tanto discusso e approvato in sede di Commissione, un disegno di legge, ecco che, dopo pochi giorni, venga un altro disegno di legge per annullare il precedente. Legiferare non è scherzare, è cosa molto seria.

Passando nel campo penale, accennai anche, ricordo, alla necessità che, nella ricerca del reo, il fermo e la detenzione preventiva non debbano, oltre un breve limite di tempo, tramutarsi in un arbitrio della polizia. Come deplorai quelle istruttorie chilometriche che, da un lato, — quando non siano incitamento a fughe clamorose — finiscono talvolta per infliggere al detenuto, come carcere preventivo, una pena maggiore di quella che il magistrato dovrà infliggere, mentre, dall'altro, si prestano a certe archiviazioni processuali che destano il sospetto che non si voglia fare troppa luce su fatti che hanno turbato la pubblica opinione. Ricordo che accennai anche all'ordinamento penitenziario. Anche il più reo, io dissi, colpito per il più grave reato, è sempre un uomo degno di rispetto. Il suo trattamento non deve mai allontanarsi dal fine emendativo della pena. Per una disciplina troppo severa o per la scarsità e la qualità scadente del vitto non bisogna dar luogo a quelle rimostranze che troppo spesso si ripetono nel reclusorio di Procida, quando non siano veri e propri ammutinamenti, come di recente è avvenuto all'Ucciardone di Palermo.

A questi e ad altri problemi accennai. Ma non intendo ripetere me stesso. Se, in materia penale, per la debite previdenze e provvidenze, vorrei richiamare l'attenzione del signor ministro, è sopra un problema purtroppo di palpitante e mortificante attualità, sopra un problema che se può significare il destino tragico di un uomo e il cocente dolore di una famiglia, può significare anche l'amara delusione di chi dedicando se stesso alla scuola vive tra i giovani e per i giovani. Alludo alla dilagante delinquenza minorile. È un fenomeno patologico questo che, se in chi se ne renda il triste protagonista denota squilibrio mentale e oscuramento morale — un fenomeno che non può non interessare lo psicologo, anzi

lo psichiatra — è un fenomeno però che denuncia una carenza nell'opera educativa della famiglia e della scuola, ma soprattutto una vera e propria carenza sociale, nel senso che del mal fare è la società che si rende complice con una molteplicità di insane e malsane suggestioni. Bisogna intensificare, come ben dice lo stesso relatore, l'opera di prevenzione, di repressione e di rieducazione, bisogna rinvigorire l'opera che tutta converge in quel centro di rieducazione, al quale possono, anzi debbono armonicamente collaborare il magistrato, il medico, lo psicologo, il pedagogista, il sacerdote e il buon padre di famiglia. L'opera della donna, in questo campo, può essere davvero provvidenziale.

Ma il problema specifico sul quale oggi intendo insistere e per il quale ho voluto intervenire in questo dibattito è, sempre nel campo penale, il problema della riforma legislativa. Sull'argomento al quale accennerò e sul quale in altri interventi, alla Costituente, al Senato e in questa Camera, ho battuto e ribattuto nessuno dei colleghi ha mai pronunciato verbo. Lo spunto mi viene oggi dallo stesso relatore, onorevole Rocchetti, il quale riconosce la esigenza che certe norme dei codici siano adeguate alla nuova vita che si inizia, che certe norme siano adeguate allo spirito democratico della Costituzione. Ma lo spunto maggiore mi viene dalla sua stessa presenza, onorevole Gonella, non senza sentirmi altamente onorato dalla presenza del Presidente del Consiglio, col quale altra volta, in Senato, ebbi occasione di discutere sull'argomento. Non credo che in lei, onorevole Gonella, si possa operare, in quanto ministro, uno sdoppiamento della personalità. Ella è un credente e quindi portato istintivamente a tradurre gli stessi problemi morali, giuridici e politici in termini di alta spiritualità. Ella è un democratico convinto e quindi è portato istintivamente a non accettare quanto è in contrasto con lo spirito della democrazia. Ella è un cultore della filosofia del diritto, cioè di quella disciplina che non solo si occupa dell'essere, ma si preoccupa del dover essere; di quella disciplina che non desume la validità di una norma dal suo lato formale, ma che della norma il valore essenziale desume dal suo fondamento etico, dalla sua etica finalit , che viene in fondo a identificarsi con la sua stessa spiritualit .

Io non pronunzier  un lungo discorso. Sar  brevissimo, come l'argomento comporta. Sar  la mia quasi una dichiarazione di voto, quasi la illustrazione di un ordine del giorno. Mi limiter , con metodo socratico, con la maieutica, a rivolgere talune domande. Mi lu-

singo che queste domande siano ritenute degne di una risposta, di una risposta che sar  preziosa per me per conoscere il suo pensiero personale; per conoscere, attraverso il suo, il pensiero del Governo; di una risposta che, al termine di questa legislatura,   bene che, per i futuri legislatori, rimanga consacrata negli atti parlamentari.

Prima domanda. come ella giudica, signor ministro, un codice penale, il quale, contenendo delle norme anacronistiche, si pone in aperto contrasto con quelli che sono i principi basilari di una autentica democrazia? Come giudica ella un codice penale, il quale — ironia somma, contraddizione massima — si fa istigatore dello stesso reato che si prefigge di reprimere?

Seconda domanda. riconosce ella, signor ministro, la legittimit  della norma sancita nell'articolo 3 della Costituzione, secondo la quale tutti i cittadini sono eguali innanzi alla legge, senza discriminazione n  di sesso, n  di razza, n  di opinioni politiche, n  di condizioni sociali? Ovvero ritiene, in particolare, che si possa fare una distinzione tra la giurisdizione civile e la giurisdizione penale, nel senso che nessuna discriminazione sia ammissibile quando ci si trova innanzi alla legge civile e sia invece possibilissima quando ci si trova innanzi alla legge penale? A tale assurda interpretazione ella stessa, onorevole Gonella, ha gi  risposto giorni or sono quando ad un cancelliere austriaco che aveva giudicato incomprendibile una sentenza che i nostri magistrati avevano pronunciato per punire un allogeno, reo di avere ucciso una guardia di finanza, ella ha giustamente obiettato che in materia penale non vi sono distinzioni n  di lingua, n  di origine.

Terza domanda: crede ella, signor ministro, che questa discriminazione che, a suo giudizio, non deve esistere dal punto di vista del fattore etnico, si possa invece ammettere dal punto di vista confessionale? Questa   la domanda, categorica, che io le rivolgo. Ella sa che al capo I, titolo IV, del codice penale Rocco del 1931, tuttora vigente,   stabilito appunto che per il medesimo reato, per il reato di offesa al sentimento religioso, la pena non   obbiettivamente diversa secondo le circostanze aggravanti o attenuanti del reato per se stesso, non   diversa secondo la confessione religiosa del cittadino, cio  la pena sar  maggiore se l'offeso appartiene alla confessione della maggioranza; minore se l'offeso invece appartiene alle minoranze religiose. E badi, onorevole relatore, che quando nomino il ministro Rocco — che conobbi ed il quale

mi disse che dal punto di vista etico quanto sostenevo era giusto, ma che per ragioni di Stato bisognava disporre altrimenti — quando io muovo questa critica, non è in *odium auctoris*, di fronte ad una norma sol di una cosa preoccupandomi, cioè se questa sia giusta od ingiusta, onesta o disonesta.

Né allargherò il problema per dire a lei, onorevole Gonella: vede dove conduce lo ammettere una religione di Stato, vede dove si arriva nel legiferare quando la legislazione si informa al criterio confessionale. Né io mi soffermerò ad illustrare un capitolo di filosofia morale e politica, per ricordare che nello Stato, quale istituto etico, tutti i cittadini, di fronte alla legge, debbono essere e sentirsi eguali, pari nei diritti, come nei doveri; e che, come tutti i cittadini, senza discriminazioni confessionali, hanno il dovere di alimentare, con i propri averi, il pubblico erario e di versare, occorrendo, il proprio sangue e di sacrificare la vita in difesa della patria, così tutti, nel sacrario delle leggi, hanno il diritto di essere considerati eguali senza discriminazioni confessionali, senza menomazioni mortificanti. Né, salendo in una sfera di più alta spiritualità, sto a domandarmi se, dato e non concesso che una qualche discriminazione vi debba essere, una tale discriminazione dovrebbe ridondare a tutto vantaggio delle minoranze religiose, poiché sono queste, come le più deboli, che più hanno bisogno di protezione e di difesa. Né mi soffermerò ad osservare che non aumenta, ma menoma il proprio prestigio quella chiesa che il proprio fastigio affida alla mortificazione delle minoranze religiose.

Se poi dal cielo di questa più alta spiritualità si volesse discendere sul terreno concreto del diritto positivo, non credo che, a sostegno delle anacronistiche e antidemocratiche norme del codice penale vigente, si possa addurre l'articolo 7 della Costituzione per il quale nella Costituzione sono stati incuneati gli articoli dei patti lateranensi e del concordato. Conosco, come lei, onorevole Gonella, questi articoli. Debbo, lealmente riconoscere che non risulta, testualmente, dagli articoli che la Chiesa, così gelosa delle sue prerogative, abbia richiesto, a difesa del proprio prestigio, la mortificazione menomante delle minoranze religiose. Che se, con espediente dilatorio ed evasivo, come talvolta si è fatto, quando ho presentato sull'argomento un ordine del giorno, mi si volesse rispondere che v'è una commissione composta di valenti giuristi che si occupa appunto della revisione dei codici, io innanzi tutto rispondo che ignoro

a quali conclusioni la commissione su questo argomento è pervenuta.

ROCCHETTI, *Relatore*. Ha pubblicato, recentemente, un volume.

DELLA SETA. Dico, ad ogni modo, che, per togliere questi anacronismi dal codice penale non si deve attendere il responso di una commissione; dovevano essere tolti di autorità, per iniziativa e per decreto del Governo, come non si è atteso il responso di una commissione per cancellare dal codice penale la pena di morte come contraria allo spirito della democrazia.

Sopra un punto desidero essere ben chiaro. Sostenendo il mio assunto, non ho inteso pormi sopra un terreno particolaristico, in difesa di questa o di quella religione, di questa o di quella chiesa. Io ho inteso obbiettivamente difendere la eticità incontestabile di un principio, in difesa di tutti, delle maggioranze e delle minoranze religiose, come di ogni singola coscienza, come anche dei cattolici, là dove questi cattolici fossero, proporzionalmente, in minoranza.

Questo principio di alta eticità civile deve essere per tutti rivendicato. Se misconosciuto o sofisticamente interpretato, autorizzerebbe il giudizio di chi all'Italia, alla patria di Filangieri e di Romagnosi, volesse conferire una patente di insipienza nell'opera legislativa; di chi volesse allo straniero additare l'Italia come un paese di arretrata, antidemocratica civiltà.

E questo sia detto, onorevole ministro e onorevoli colleghi, col sentimento del massimo rispetto al sentimento religioso della maggioranza, ma anche con la convinzione profonda che, se per lo Stato vi deve essere una religione, questa, per lo Stato, non può essere che una ed unica: giustizia. (*Applausi a sinistra*).

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

AMADEI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi avviene di parlare su questo bilancio che riguarda l'amministrazione della giustizia in un ambiente che chiamerò familiare. Questo ambiente dà un po' noia agli oratori, perché impedisce di adoperare quel tono che è come il condimento della discussione. Però credo che, nel contempo, esso apporti maggiore utilità alla discussione, perché sembra sia possibile chiacchierare amichevolmente — se i signori del Governo me lo consentono — col Governo stesso, ed io penso che una conversazione di questo genere abbia ad ottenere risultato migliore o, per lo meno, conseguenze positive in misura superiore a quelle acquisite nei decorsi anni.

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

Cercherò di parlare dei diversi problemi alla svelta, anche per non ripetere quello che così egregiamente hanno detto i valorosi oratori che mi hanno preceduto.

Il problema particolare sul quale mi sono soffermato dal 1948 ad oggi — perché ho avuto il piacere e l'onore d'intervenire nelle discussioni di tutti i bilanci della giustizia dal 1948 ad oggi — il problema di fondo, il problema principale, il problema base sul quale mi sono intrattenuto in quelle occasioni, e che richiederò sia pur brevemente, è stato quello d'invitare i governi, i diversi governi e, per essi, i diversi ministri di grazia e giustizia, a rendere democratica la legislazione penale. Perché, onorevole ministro, è inutile parlare di democrazia, richiamarci alla democrazia, invitare il cittadino ad essere democratico, cercare di dire con parole magniloquenti che la democrazia è veramente la forma più nobile della convivenza sociale o politica. Quando, poi, questo cittadino, che vorrebbe avviarsi sul serio sulla strada democratica, vede il proprio cammino ostacolato da barriere antidemocratiche per eccellenza che gli impediscono di poterne apprezzare e godere il contenuto.

Se esiste pertanto l'esigenza di rendere democratiche le leggi, questa esigenza è certamente più avvertita per il settore della legislazione penale, sia sostanziale che processuale.

Questa esigenza che cosa voleva come sua conclusione? Che noi modificassimo profondamente e seriamente sia il codice penale, sia il codice di procedura penale. Fino ad oggi non lo abbiamo fatto se non in forma quasi evanescente, perché si è avuto paura di turbare l'armonia di un insieme, e si è fatto male, perché non si è data al cittadino la possibilità di poter conoscere sul serio e profondamente la democrazia che, prima di diventare un costume di vita, deve illuminare la legge.

Il processo storico di tutte le legislazioni di carattere penale dimostra un dato che non è possibile discutere, e cioè che fra legislazione penale e forma di regime di uno Stato esiste una correlazione molto stretta. Appena crolla, per una ragione o per l'altra, un determinato regime, le prime cure del nuovo legislatore sono rivolte alla modifica delle leggi penali. Se il regime che sopravviene è un regime nemico della libertà, vi sarà la soppressione delle libere istituzioni e delle libertà individuali prima protette e salvaguardate; se è un regime che, abbattuta una dittatura, vuol restituire al popolo oppresso la fiaccola della libertà, cancella dai

codici le norme liberticide e le sostituisce con altre che siano in grado di mantenere accesa quella fiaccola.

Tanto è vero questo, che appena avvenuta la liberazione di Roma nel 1944, il ministro guardasigilli provvide alla nomina di una commissione per la riforma del codice penale del 1930.

Di questa riforma non si è fatto nulla, perché non si riuscì a superare le questioni che sorsero e che possono ricondursi alle seguenti: il codice del 1930 doveva essere considerato come espressione del passato regime? Se noi leggiamo la relazione che accompagna la presentazione di quel codice, dovremmo dire di sì, perché nella relazione il guardasigilli non si fa scrupolo di dichiarare che attraverso le norme del codice penale intendeva togliere di mezzo tutta l'impalcatura liberal-democratica che esisteva nel codice Zanardelli.

Altra questione: si doveva ritornare al codice Zanardelli del 1889?

Terzo quesito: il codice del 1930 era proprio del regime fascista, o non rappresentava invece il risultato della elaborazione del pensiero giuridico italiano che vedeva l'Italia all'avanguardia del movimento scientifico nel campo penalistico?

FORMICHELLA. Proprio così: la legislazione più avanzata, moderna e scientifica.

AMADEI. Onorevole Formichella, non sono di questo avviso, anche se onestamente riconosco, da studioso del diritto penale, che molti istituti esistenti nell'attuale codice rappresentano un progresso nei confronti del passato. Prevalse la concezione che il codice, sfrondata da alcune sovrastrutture, le più appariscenti, le più vincolate al tempo della sua elaborazione, poteva essere ancora il codice da mantenersi in vigore. Fu tuttavia ritenuto necessario un lavoro di aggiornamento, d'integrazione, pur mantenendone l'attuale struttura, per adeguarlo a quelle forme più avanzate, più raffinate, che la dottrina aveva nel frattempo create e principalmente per far rivivere lo spirito democratico del codice Zanardelli.

Però, onorevole ministro, dopo l'avvento della Costituzione, doveva essere superato ogni contrasto, perché era la Costituzione che tracciava la via da seguire. Con la Costituzione l'unico compito del legislatore doveva essere quello di adeguare ad essa l'intera legislazione penale. Se è vero, come è vero, che i codici debbono rispondere ad esigenze non solo giuridiche, ma sociali, politiche, culturali di un dato popolo in un determinato momento storico, era altrettanto vero

che dopo il 1° gennaio del 1948 i codici attuali avevano esaurito il loro compito e la loro funzione.

Infatti, nel 1948, il relatore al bilancio della giustizia, onorevole Mussini, scriveva: « Sappiamo che il diritto è un prodotto sociale e perciò esprime la condizione etica 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 ».

Quel relatore, di parte democristiana, nel 1948 esattamente riconosceva la inderogabile necessità di adeguare le norme dei codici penali alle norme previste dalla Costituzione. Era così chiaro il problema e così onesta la impostazione che oziosa doveva apparire ogni ulteriore discussione, ma fino ad oggi nulla si è fatto ed i diversi governi non hanno certo meritato il plauso dei democratici italiani. Debbo con rammarico rilevare che in tutti questi anni, signor ministro, si è proceduto in maniera che non ha conferito prestigio ai diversi ministri della giustizia — che si sono avvicendati nella altissima funzione — né serietà e dignità al Parlamento, il che è ancora più grave.

Nel 1948 il compianto ministro della giustizia, onorevole Grassi, si dichiarò favorevole ad uno stralcio, cioè a modificare quelle norme che più apparivano in contrasto con quelle scritte dalla Costituzione; nel 1949 lo stesso ministro aveva già abbandonato l'idea dello stralcio e disse che occorreva riformare i codici in quanto lo stralcio avrebbe turbato l'armonia del sistema. Nel 1950, l'allora ministro Piccioni, fu di diverso avviso: egli non abbracciò né la tesi dello stralcio, né quella della riforma totale e, poiché nel frattempo erano stati approntati sia il progetto della procedura penale, che quello del codice penale o quanto meno erano in via di approntamento, il ministro Piccioni pensò bene di disinteressarsi del problema dichiarando che, se fossero arrivati prima per la presentazione al Parlamento i progetti, avrebbe esaminato questi, se invece fosse giunto prima lo stralcio, avrebbe esaminato quest'ultimo. Tanto per l'esattezza è forse utile precisare che nel frattempo erano stati approvati due ordini del giorno, nel 1950 e nel 1951, uno alla Camera e l'altro al Senato, con i quali si invitava il Governo a procedere al più presto alle necessarie riforme. Inutile aggiungere che questi ordini del giorno non hanno avuto alcun seguito. È forse questo il momento per chiederci quale sia il si-

gnificato della approvazione di ordini del giorno e a che cosa essi servano se il Governo con tanta indifferenza li può eludere.

Intendo soffermarmi un momento sul progetto del codice penale. Nel progetto, così come nel codice attuale, il principio che informa il fondamento della pena, è ancora quello della retribuzione, anche se il progetto del nuovo codice è orientato verso la umanizzazione di essa ponendone in rilievo le finalità rieducative.

Così essendo, non può dirsi che si è camminato in parallelo col pensiero moderno, ma si è rimasti ancorati a concezioni ormai largamente superate anche dalla corrente del pensiero umanistico cristiano.

Il principio della pena-retribuzione ha fatto veramente il suo tempo: esso poteva essere affermato dal Carrara e dalla scuola classica, quando la pena era considerata fine a se stessa e se mai come rafforzamento e potenziamento del tessuto etico giuridico dell'umano consorzio. Dopo l'avvento della scuola positiva, ed anche della scuola umanistica cristiana, quando l'indagine si è rivolta più che sul fatto reato, sull'uomo che ha delinquito, quando si è cercato di dare un senso effettivo a quel « chiunque » che è il soggetto di ogni norma penale, ed il vero protagonista, la pena non ha avuto più ragione di essere considerata come retribuzione, ma è venuto in considerazione il recupero sociale del reo come funzione insostituibile della dinamica penale. Questa funzione necessaria è riconosciuta dallo spiritualismo dei giuristi cattolici come dalla indagine dei positivisti e siffatto incontro tra spiritualismo e scienza non è di natura inferiore che anzi risponde a criteri di logica concreta. Perché la santità dell'anima non porta affatto a disprezzare l'utilità della scienza. Il papa Pio IX fece rispondere ad un cardinale che assai ammalato gli chiedeva la speciale benedizione, che di cuore gli inviava la sua benedizione, ma nello stesso tempo gli raccomandava di prendere il chinino.

« La pena retribuzione costituisce un peccato di superbia. Retribuire è di Dio, non degli uomini e, se è concesso a questi di giudicare, non è per rendere bene al bene o male al male, ma solo per applicare le misure idonee perché un nostro fratello si emendi e si redima. La pena ha da essere medicina, deve consistere in un atto di amore ». Queste belle parole sono del professor Carnelutti, dell'esponente più illustre del pensiero giuridico cattolico.

Chi ha una certa esperienza di processi e di condannati, sa che nel cuore di questi, an-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

che di quelli condannati a tempo, se vi è una cosa che si è inaridita, se vi è una cosa che li fa disperare è lo spengersi lento della speranza. Non parlo dei condannati alla pena dell'ergastolo, che è di per sé la pena della disperazione, ma anche in coloro che ritorneranno liberi affiora lo sgomento, e non per il pensiero che, scontata la pena, non troveranno più quelle condizioni nelle quali vivevano prima di essere condannati, ma perché l'avvenire si presenta loro come un insieme di tormento, di angoscia, di smarrimento, e ciò è effetto della pena. È doveroso portare rimedio a siffatta situazione psicologica ed eliminare tale effetto se si vuole che il condannato possa ritornare un elemento utile per la società, compito questo fondamentale di uno Stato umano e civile.

Doveva essere portato all'esame del Parlamento il progetto di riforma del codice penale, ma ciò non è avvenuto perché quel progetto, sottoposto all'esame della magistratura, degli ordini forensi e delle università, è stato giudicato in senso negativo. Il Governo ha perciò preferito lasciarlo da parte ed ora su di esso si raccoglie la polvere.

Il ministro Moro, nel corso della discussione sul bilancio della giustizia che si svolse l'anno scorso al Senato, rispondendo al senatore Picchiotti, così si esprimeva ed il concetto ribadiva successivamente alla Camera: « Bisogna ricordare che, secondo le consuetudini, questo progetto di nuovo codice penale fu mandato alla magistratura, ai fori, alle università, ed i consensi per esso sono stati tutt'altro che fervidi; sicché è sembrato necessario di chiamare una commissione a rivedere quel lavoro, tenendo conto dei pareri autorevoli venuti da varie parti ». « La nuova commissione — continuava il ministro Moro — ha pressoché terminato i suoi lavori. Ella può essere certa che al più tardi alla ripresa parlamentare questo disegno di legge sarà presentato al Parlamento. Non è escluso che possa farsi, anche per ragioni di opportunità, un qualche stralcio dello stralcio ».

« Ella può essere certo »..., così dichiarava il ministro, ma non abbiamo visto nulla e sentiremo a questo proposito il parere del ministro Gonella.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo stralcio di uno stralcio lascia indubbiamente perplessi.

AMADEI. Ma quale significato ha questo palleggio, questa « navetta » che si fa da ministro a ministro? Ma allora è confermata la nostra preoccupazione più volte espressa che al Governo giovinco i codici attuali per gli

scopi politici che si prefigge. Questa osservazione non l'abbiamo avanzata soltanto noi, ma anche un collega democristiano che ha assunto un ruolo di altissima responsabilità nella nostra Camera. Insistendo il Governo in questa negligenza che significa volontà di lasciare le cose come stanno, rende più che legittime le preoccupazioni di coloro che temono che la riforma dei codici non potrà avvenire finché durerà il predominio politico democristiano.

Noi sentiamo il dovere di insistere nelle nostre richieste di rinnovamento perché amiamo credere alla validità di impegni così solennemente assunti e perché non possiamo consentire che un cambiamento di ministro possa portare a un così repentino mutamento di indirizzo. Un ministro è favorevole allo stralcio. Cambia il ministro: si farà la riforma del codice e si accantona lo stralcio. Sopravviene un nuovo ministro, si ritorna allo stralcio e si lascia da parte la riforma... Mi pare che, anche se volessimo abbandonare la considerazione di carattere politico, una simile condotta non sia affatto seria!

Nell'intervento che ebbi l'onore di fare l'anno scorso mi occupai particolarmente di due questioni, una delle quali sollevata per la prima volta da me nel lontano 1948, e una seconda egualmente onorata dalla novità perché di essa nessun collega si era mai in precedenza interessato. La prima questione riguardava la specializzazione del giudice penale e la seconda la modifica dell'articolo 314 del codice di procedura penale, là dove si vieta la perizia per stabilire qualità psichiche indipendenti da cause patologiche.

Il ministro Moro fu molto cortese con me nella sua risposta. Fu, direi, eccessivamente cortese, tanto da elogiare il mio intervento. « Il problema della specializzazione del giudizio penale — ebbe a dire l'onorevole Moro — è un problema assai delicato, da considerare con ponderazione. Ma non è insolubile. Sono convinto che esso si ponga nell'attuale momento di sviluppo democratico del nostro paese. Concordo con l'onorevole Amadei nel ritenere necessaria, in sede di giudizio penale, una più ponderata e approfondita conoscenza della personalità umana, anche al di fuori dei casi limite della infermità o semi-infermità di mente. È giusto il rilievo dell'onorevole Amadei che l'esigenza della conoscenza della personalità non è limitata soltanto al minore, e che non vi è ragione di ritenere nota la psicologia dell'adulto, mentre si ritiene ignota e bisognosa di attenta esplorazione la personalità del minore. Del resto esperienze istruttive e confortanti in tal senso

sono in corso proprio nel settore penitenziario ».

Anche in altra parte del suo discorso, il ministro Moro aveva tenuto in cortese evidenza le considerazioni che svolse. Naturalmente non ripeterò quegli argomenti, perché il tempo che ho a disposizione è molto limitato; vorrei però pregare l'onorevole ministro di essere così gentile da leggere quel discorso, perché desidererei che nella sua risposta facesse cenno anche alla proposta di modifica dell'articolo 314 della procedura penale e che il ministro Moro giudicò degna di seria considerazione.

Una questione sulla quale dirò poche cose, perché su di essa mi sono già intrattenuto negli anni scorsi, è quella che riguarda la riparazione degli errori giudiziari. Si tratta di un tema della cui difficoltà e complessità mi rendo perfettamente conto; ma è un tema di palpitante attualità, perché se ne discute in ogni congresso, sia di magistrati, sia di avvocati; di esso si appassiona la pubblica opinione ed ormai la coscienza nazionale reclama la regolamentazione del problema.

È giusto che lo Stato intervenga, allorché taluno delinque, per integrare l'ordine giuridico offeso e per punire il colpevole. Ma è chiaro che, come lo Stato ha questo potere, è in pari tempo soggetto a tutti gli errori che le persone fisiche che lo Stato rappresentano possono commettere nell'esercizio della funzione giurisdizionale; e lo Stato, in conseguenza, deve essere tenuto alla riparazione degli errori giudiziari, perché l'errore giudiziario porta una turbativa nell'ordine pubblico forse maggiore della turbativa portata dalla commissione del reato. D'altra parte, onorevole ministro, quando si invita il Governo a procedere a una elaborazione legislativa in questo senso, non si chiede una novità, ma l'adempimento di un dovere così come è disposto nell'articolo 24 della nostra Costituzione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. V'è un progetto al Senato.

AMADEI. Apprezzo la notizia, perché l'attuale norma dell'articolo 571 del codice di procedura penale non determina nulla per quanto riguarda « condizioni e modi per la riparazione degli errori giudiziari » e non prevede affatto una riparazione. L'attuale articolo 571 vuol compiacersi di contemplare il cittadino genuflesso, dopo essere stato condannato ingiustamente, davanti allo Stato e chiedere un'elemosina, che è oltre tutto, contornata da un'insieme di limitazioni tali da rendere problematico il suo ottenimento.

Perché insisto su questo tema, onorevole ministro? Voglio dirlo anche a lei, come già ebbi a dirlo ai suoi predecessori: vi insisto perché sono stato, come avvocato, partecipe di una tragedia inverosimile, di uno dei drammi più crudeli, più atroci che si siano svolti nel nostro paese sul teatro della giustizia. Nell'agosto del 1943, nell'isoletta di Braza, di fronte alle coste dalmate, un nostro presidio militare fu improvvisamente assalito dai partigiani del luogo che disarmarono i nostri soldati. Questi si difesero come poterono, con le scarse armi che avevano a loro disposizione, ma furono sopraffatti. In quella località i partigiani jugoslavi mai erano apparsi e l'insurrezione, che esplose nella giornata della festa del patrono del paese, era stata ben organizzata. I nostri furono sorpresi, ma non cedettero immediatamente all'assalto, che anzi resistettero tanto che il comandante e il vice comandante dei partigiani furono uccisi. Dopo che i soldati furono disarmati, i partigiani li costrinsero ad abbandonare l'isola ed i profughi a mezzo di barche arrivarono in un'altra isoletta e si presentarono al comando del presidio che denunciò il fatto al comando superiore. Fu ordinato il trasferimento dei militari a Sebenico e nello stesso giorno dell'arrivo furono sottoposti al giudizio di un tribunale straordinario di guerra, il quale li giudicò per i reati di resa in campo aperto e abbandono di posto.

Il processo a carico di 80-90 militari si concluse in due ore, con la più infame delle ingiustizie: 26 condanne a morte, 30 a pene di 15-20 anni di reclusione. Contro la sentenza di un tribunale straordinario di guerra non esiste nessuna possibilità di ricorso nemmeno per la grazia e così 26 alpini vennero immediatamente fucilati. Molti dei condannati alla reclusione furono in seguito catturati dai tedeschi e portati, alcuni sul fronte russo e là son morti, altri, costretti a lavorare nelle miniere jugoslave, morirono di stenti e di fatiche.

Dopo diverse peripezie, finalmente i superstiti ed i parenti dei fucilati riuscirono ad ottenere il processo di revisione che si svolse dinanzi al tribunale militare di Bari nel maggio del 1953. Mi è grato rivolgere dalla tribuna parlamentare un riconoscente saluto ai giudici militari che alla serenità del giudizio associarono una comprensione di altissima e nobilissima umanità: tutti, onorevole ministro, i morti e i vivi furono assolti: i morti ed i vivi dichiarati non colpevoli per non aver commesso il fatto.

Ero difensore di quegli eroi e vi assicuro che poche volte in vita mia ho sofferto come

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

in quel processo. Ora, a distanza di tanto tempo da tanta tragedia, mi chiedo se non sia doveroso da parte dello Stato riparare l'errore così spaventoso. Immaginate il tormento, l'angoscia dei familiari dei fucilati e dei reclusi, costretti per alcuni anni a camminare a testa bassa « mio figlio è un traditore » ed aggiungere così alla disperazione per la morte il supplizio per quella morte !

La riparazione dell'errore giudiziario è un dovere fondamentale dello Stato. Si pensi, onorevoli colleghi, che anche quando avremo una legge allo scopo, nessuna ricompensa materiale o morale potrà mai riparare adeguatamente le sofferenze dell'innocente che, proprio perché innocente, maggiori e più profonde le avrà patite.

Mi auguro che la legge che è davanti al Senato abbia un *iter* piuttosto rapido. Non ho che da raccomandare all'onorevole ministro di seguire questa legge e dare l'impulso necessario per una sollecita conclusione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Abbiamo presentato anche degli emendamenti.

AMADEI. Un altro problema su cui desidero attirare l'attenzione della Camera, sorge dall'articolo 2 del codice penale. È canone fondamentale del diritto penale che, commesso un reato sotto l'imperio di una determinata legge, ove poi il giudizio su quel reato si effettui nel momento in cui esiste una legge più favorevole, è la legge più favorevole che viene applicata e non quella del tempo in cui fu commesso il reato. È un principio di giustizia che si armonizza con un principio di umanità.

Come ripugna alla coscienza civile il pensiero che si possa punire per un reato che non è più giudicato tale dalla legge vigente, così ripugnerebbe alla coscienza civile che vi sia espiazione di pena più grave per un reato che la legge vigente punisce con pena meno grave.

Questo principio però incontra un limite formidabile, quello cioè che la legge più favorevole non ha effetto alcuno nel caso in cui una sentenza sia passata in giudicato. La disposizione non è giusta perché può verificarsi che di due persone che abbiano commesso reati della stessa specie quando vige la legge più severa, quella che sia stata giudicata definitivamente deve soffrire la pena più severa, mentre l'altra, giudicata nel momento della legge più benevola, godrà di quest'ultima.

Viene così a cadere il principio che la legge è eguale per tutti e talora può avvenire che l'applicazione della legge più favorevole giovi all'imputato per un ritardo nell'ammi-

nistrazione della giustizia e sia invece altro imputato costretto ai rigori della legge più severa perché il difensore ha dimenticato di presentare i motivi di appello o di ricorso nei termini fissati. Mi pare che tutto questo contrasti con la giustizia e con la umanità.

Questo problema è rimasto in piedi perché non è stato esaminato a fondo dai legislatori che ci hanno preceduto. Infatti nel progetto del codice penale del 1889 era prevista la retroattività della legge più benevola rispetto alle condanne passate in giudicato; ma il guardasigilli del tempo non tenne conto di questa norma del progetto « per difficoltà che si risolvono in impossibilità pratica di ragguglio ».

Il legislatore del codice del 1930 non esaminò, a sua volta, a fondo il problema, e si limitò a dichiarare che « un complesso di considerazioni pratiche convalidate dalla nostra tradizione legislativa hanno indotto ad adottare nel secondo capoverso dell'articolo 2 lo stesso criterio che si trova a base della disposizione dell'ultimo capoverso dell'articolo 2 del Codice del 1889 ».

Ma questo non è un ragionamento serio perché non è stato spiegato quali siano le « considerazioni pratiche » impeditive e su quali caposaldi si ancori la nostra « tradizione legislativa ». Vien fatto di pensare ad una questione di pigrizia. Le ho prospettato il problema perché ella, onorevole ministro, voglia invitare la commissione che provvede allo stralcio ad essere cortesemente interessata dai rilievi che provengono dal Parlamento.

È sempre a quella commissione desidererei che venisse prospettato quest'ultimo problema riguardante la ubriachezza in relazione al reato commesso in tale stato.

Premetto che tutte le legislazioni in genere — o per lo meno quelle che ho avuto occasione di esaminare — per il caso di delitti commessi in stato di ubriachezza o esentano da pena, o puniscono con pena ridotta. Nel nostro codice l'ubriachezza è prevista e punita come reato a se stante ed è presa in considerazione per il modo in cui essa interferisce sulla questione fondamentale della imputabilità.

Secondo la legge penale, infatti, è imputabile chi ha la capacità di intendere e di volere. Chi è ubriaco non è naturalmente capace di intendere e di volere, in quanto l'intossicazione acuta provocata dalla ingestione di bevande alcoliche impedisce la normalità del determinismo psicologico. Ciononostante, lo articolo 92 del codice stabilisce che l'ubriachezza volontaria o colposa non esclude né diminuisce l'imputabilità. Perché si è voluta

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

questa norma? Per essere eccezionalmente severi con l'ubriaco per « la necessità di combattere, con norme di rigore, contro forme di intossicazione che attaccano alle radici la forza e, con questa, l'avvenire della stirpe ». Sono queste le parole della relazione che accompagna il codice Rocco. È pertanto, lo ubriaco imputabile per comando di legge.

È a questo punto che sorgono quelle questioni che fanno impazzire avvocati e magistrati: l'ubriaco è dunque imputabile, ma a che titolo è imputabile? A titolo di dolo, a titolo di colpa o di preterintenzione? Si risponde che per il delitto dell'ubriaco non si deve procedere ad alcuna ricerca di qualsiasi nesso psicologico e che la responsabilità è oggettiva. Ma la responsabilità oggettiva porta come conseguenza che la pena che si applica è quella prevista per il reato doloso. Ne deriverebbe che l'ubriaco che guida una macchina ed investe ed uccide un passante dovrebbe essere condannato ad un minimo di pena di 21 anni di reclusione, mentre chi è perfettamente in grado di controllare le proprie azioni, in caso di analogo reato, può essere condannato alla pena massima di 5 anni di reclusione. Quindi, non si tratta di responsabilità obiettiva.

Affermano altri ed anche numerose sentenze che esisteranno nell'ubriaco il dolo o la colpa a seconda del suo comportamento e si dimentica che il dolo e la colpa suppongono la normalità del rapporto psicologico. Altri ancora intendono risalire al momento della ubriachezza: volontà nella ubriachezza implica una condotta colposa e quindi colpa nella realizzazione dell'evento. Ma la colpa ha nel codice carattere eccezionale ed a quel titolo possono essere puniti solo i delitti espressamente previsti come colposi.

Infine altri sostiene che se vi fu volontà nella ubriachezza vi sarà dolo se il delitto apparirà doloso: se invece la ubriachezza non fu volontaria ma colposa, il titolo per la imputabilità sarà la colpa. Ed anche questa tesi è manchevole perchè, per potersi parlare di dolo, non basta la previsione ma è necessaria la volontà dell'evento.

Da quanto ho esposto penso che le ragioni di una riforma della norma si impongano e di questo avviso è l'onorevole Bettiol nel suo trattato di diritto penale, l'onorevole Bettiol tanto acuto e brillante nella trattazione di questioni giuridiche quanto... ostico e rigido in quelle a carattere politico.

Ho terminato, onorevoli colleghi, e mi sono mantenuto nei limiti di tempo fissati.

Onorevole Gonella, io non ho il piacere di conoscerla come ho avuto modo di conoscere i suoi predecessori, ma ho stima di lei come uomo di cultura, e so che è sensibile ai richiami dell'umanità ed informato a spirito democratico. Le auguro di essere più di quanto non siano stati i suoi predecessori — se pure tutti degni di considerazione — lo animatore ed il sollecitatore di una riforma vera e sostanziale dei nostri codici penali. Costituirà il suo titolo di onore.

Il nostro paese che vanta nel campo penalistico una luminosa tradizione che va da Cesare Beccaria a Francesco Carrara, ad Enrico Ferri, non solo deve porsi, nella legislazione penale, all'altezza dei risultati degli studi più recenti onde seguire il progresso, ma deve immettere nella stessa legislazione il soffio salutare della democrazia che è garanzia di libertà ed innalzamento della dignità umana. (*Applausi - Congratulazioni*).

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

CACCURI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, l'onorevole Rocchetti nella sua esauriente relazione ha impostato veramente in un modo ampio i più importanti problemi dell'amministrazione della giustizia. Io mi soffermerò soltanto su qualcuno dei principali argomenti che hanno da tempo richiamato l'attenzione del paese e del Parlamento. E comincerò, seguendo l'ordine di trattazione della relazione Rocchetti, dal lavoro giudiziario.

È innegabile, onorevoli colleghi, che il lavoro giudiziario, così come oggi si svolge, è esasperatamente lento; ed è innegabile altresì che tale lentezza incide enormemente sulla fiducia dei cittadini verso la giustizia e sulla importanza stessa dell'attività giudiziaria.

Ma il problema, onorevoli colleghi, voi lo comprenderete, non è affatto facile a risolversi, perché, come è stato ben rilevato, è un problema veramente complesso; è un problema effettivamente di mezzi, è un problema di organizzazione, è un problema di uomini. È un problema innanzitutto di mezzi perché i fondi assegnati al nostro bilancio — che, è risaputo, incide ancora solo per il 2 per cento circa nella spesa totale dello Stato, mentre somme assai ingenti affluiscono direttamente o indirettamente nelle casse del pubblico erario attraverso gli uffici giudiziari — i fondi, dicevo, assegnati al nostro bilancio sono tuttora inadeguati al compito altissimo che la giustizia ha e deve avere nel nostro paese. E sono insufficienti — dobbiamo purtroppo ancora ripeterlo — non solo per coprire gli organici dei

magistrati, dei cancellieri e di altri ausiliari della giustizia, ma per la costruzione di aule e di edifici giudiziari che ancora, purtroppo, in massima parte, non soltanto non si conciliano col decoro dell'amministrazione della giustizia, ma mal si adattano al sereno svolgimento della stessa funzione giudiziaria.

Insufficienza di mezzi, dicevo, onorevoli colleghi, per adeguare l'organico dei magistrati alle esigenze del loro compito, poiché, nonostante l'acuta disamina fatta nella sua relazione dall'onorevole Rocchetti, non sono affatto d'accordo che l'attuale organico sia del tutto proporzionato all'accrescimento della popolazione e alla intensificata attività economica. Non sono affatto d'accordo, se è vero come è vero che il numero dei magistrati effettivamente in servizio nel 1865 superava le 4.000 unità e oggi è soltanto appena di 5.703, quando la popolazione è raddoppiata, quando si sono moltiplicati i rapporti giuridici specialmente in materia di lavoro e di compravendita immobiliare e quando, per l'aumento demografico, per lo sviluppo dei rapporti sociali ed economici, per l'incremento industriale e l'intensificarsi di rapporti commerciali, per l'incremento dell'edilizia e dei mezzi di comunicazione, per la maggiore intensità di vita che provoca situazioni sfocianti spesso in azioni giudiziarie, inevitabilmente si è avuto un rilevante aumento di litigiosità.

L'onorevole Rocchetti al riguardo afferma che la litigiosità civile negli ultimi cinquant'anni è diminuita e a dimostrare l'andamento decrescente del fenomeno riporta alcune cifre indicate nell'*Annuario delle statistiche giudiziarie*. Senonché, a me sembra che a parte ogni considerazione sulla esattezza stessa dei dati...

ROCCHETTI, *Relatore*. Non sono miei, sono dati ufficiali.

CACCURI. Purtroppo, onorevole Rocchetti, devo sollevare i miei dubbi sull'esattezza dei dati che non corrispondono a quelli offerti dai capi. Dicevo che, a parte ogni considerazione sull'esattezza stessa dei dati, questi non rispecchiano il reale andamento della litigiosità civile. Bisogna tenere presente che con l'abrogato codice di rito i mezzi istruttori venivano ammessi con sentenza cosiddetta interlocutoria.

ROCCHETTI, *Relatore*. Ho già fatto il ragguaglio: v'è oltre il 40 per cento.

CACCURI. Molto di più, onorevole Rocchetti. Ne consegue che il numero riportato nella relazione Rocchetti, pur indicando il quantitativo numerico dei processi civili iscritti

a ruolo, non indica il numero effettivo delle controversie.

Con il nuovo codice di rito, invece, soppressa la sentenza interlocutoria, sostituita dall'ordinanza istruttoria, il numero dei processi iscritti a ruolo corrisponde al numero delle controversie trattate, in quanto ogni causa conserva, sino alla sua definitiva decisione, il numero iniziale di iscrizione.

È necessario tener presente, inoltre, che con l'aggravarsi dell'inefficienza dell'amministrazione giudiziaria, dovuta alla carenza di uomini, di locali e di servizi, nonché al costo e alla lentezza dei procedimenti giudiziari, ha preso grande sviluppo l'istituto dell'arbitrato sia nella forma rituale, sia in quella libera, o irrituale. Così gran numero delle controversie vengono sottratte alla conoscenza dei giudici ordinari.

Contrariamente a quanto ritiene l'onorevole Rocchetti, penso che debba affermarsi che, se si tiene specialmente presente il numero dei ricorsi prevenuti in Cassazione in questi ultimi anni, la litigiosità civile è in continuo aumento, in correlazione anche con la stessa situazione economica della nazione. Non sono, pertanto, affatto d'accordo con l'onorevole Rocchetti (e con me concordano tra l'altro i *deliberata* dei diversi congressi e di magistrati e di avvocati), e mi sembra non del tutto esatta, se si tiene anche conto dei dati della giustizia penale, l'affermazione che il numero dei magistrati sia sufficiente alle necessità dell'amministrazione della giustizia. Non soltanto perché lo stesso relatore afferma che i rapporti giudici-cittadini si sono elevati da uno per 5 mila e 500 e uno per 8 mila e 200, ma anche perché è quest'ultimo rapporto che non è esatto. Infatti, il rapporto denunciato dal relatore presuppone la costante presenza in servizio di 5 mila 703 magistrati, mentre quelli effettivamente addetti alle funzioni giudiziarie, escludendo quindi le vacanze, le destinazioni fuori ruolo, le aspettative, le licenze straordinarie, non raggiungono le 5 mila unità.

Da queste bisogna detrarre 812 unità addette alla funzione requirente; sicché, onorevole Rocchetti, i magistrati giudicanti, quelli che in definitiva debbono decidere e stendere le sentenze, non superano le 4 mila unità, con il rapporto di un magistrato decidente per 12 mila cittadini.

Se si tiene presente, infine, che i rapporti tra gli individui, rapporti che costituiscono l'oggetto delle controversie, sono aumentati in proporzione di molto maggiore dell'aumento numerico della popolazione, se si tengono

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

presenti, come accennato, le maggiori celerità di comunicazioni, i maggiori traffici, il maggiore intervento dello Stato nell'attività dei singoli e il costante evolversi della legislazione sociale ed assistenziale, il rapporto 1 su 12 mila deve per lo meno raddoppiarsi; sicché, onorevole Rocchetti, può fondatamente affermarsi che ciascun magistrato svolge oggi un lavoro almeno doppio di quello che svolgeva nel 1906. Irrilevante ed inopportuno poi mi sembra il riferimento al numero dei magistrati togati inglesi data la profonda diversità dei due ordinamenti giudiziari e la considerazione che la maggior parte delle funzioni giudiziarie sono svolte in Inghilterra dalla magistratura elettiva. Più opportuno sarebbe invece il raffronto col numero dei giudici togati francesi.

ROCCHETTI, *Relatore*. Poco più di 4 mila.

CACCURI. Molti di più, quasi 8 mila.

ROCCHETTI, *Relatore*. Molti di meno: i due terzi dei magistrati italiani.

CACCURI. Con una popolazione ed un ordinamento giuridico professionale pressoché uguale.

ROCCHETTI, *Relatore*. Ho qui una lettera del Ministero di grazia e giustizia francese.

CACCURI. Le porterò una rivista che precisa che sono più di 8 mila unità.

Piuttosto, è purtroppo esatto quello che afferma l'onorevole Rocchetti nella sua relazione che aumenti di organico di rilievo allo stato non si presentano possibili, non soltanto per mancanza di mezzi finanziari ma anche e soprattutto per la limitatezza degli elementi idonei a disposizione. La riprova di tale difficoltà ci viene infatti fornita dai risultati degli ultimi concorsi, in cui scarsi sono stati gli elementi che si sono potuti selezionare per colmare i vuoti che si producono in magistratura. E a tale riguardo v'è da domandarsi: come trovare gli elementi idonei? Immettere nelle file della magistratura un certo numero di avvocati con un determinato *curriculum* professionale che garantisca la loro capacità? Prelevare senza concorso i laureati in legge con 110? Non credo siano da adottarsi siffatti criteri. Innanzi tutto perché vi è un divieto che promana da una norma costituzionale, per cui l'immissione deve avvenire per concorso, e poi perché gli avvocati capaci non abbandonerebbero certo la libera professione per entrare in magistratura, mentre il voto di laurea, con tutto il rispetto per la valutazione da parte dei professori universitari, non dà sufficiente presunzione di capacità come la dà la specifica prova di concorso. Piuttosto penso che da un lato sarebbe opportuno, per

evitare l'esodo dei giovani migliori, migliorare le condizioni non solo iniziali di carriera ma anche dei successivi gradi dei magistrati e dall'altra rendere più agile e meno aspro l'esame di uditore.

Dobbiamo pur convincerci, onorevoli colleghi, che ad una difficoltà di reclutamento dei magistrati non è estraneo il fatto che la carriera in magistratura, nonostante i decantati lauti emolumenti, di cui mi occuperò fra poco, non attrae la gioventù meglio preparata, la quale, specie in certe zone, preferisce dedicarsi ad una attività più proficua, che presenti possibilità di più rapida ascesa e di più largo rendimento. D'altra parte, onorevole ministro, dato il rigoroso esame di ammissione, la preparazione culturale del laureato in legge ha bisogno di essere sufficientemente integrata, per l'entrata in magistratura, con una preparazione intelligente ed intensa che non tutti hanno la costanza, il tempo e la possibilità economica di compiere.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
RAPELLI

CACCURI. Ma, oltre che questione di uomini e di mezzi, la lentezza o la crisi della giustizia, come afferma l'onorevole Rocchetti, è crisi effettivamente di organizzazione. È pacifico, invero, onorevole ministro ed onorevoli colleghi — e ne siamo tutti convinti ormai — che esistono tribunali e preture dove effettivamente si lavora poco, ed altri dove il lavoro è così intenso e vasto da rendere impossibile l'esercizio della delicata funzione. È questa irrazionale distribuzione effettivamente che, insieme alla deficienza numerica dei funzionari, rende insostenibile e a volte addirittura caotico il lavoro giudiziario. È necessario invece che ogni magistrato possa provvedere con calma e con serenità alle incombenze del suo ufficio, e che non sia soffocato nella sua attività da sentenze da emettere e cause da giudicare.

Quindi bisogna peréquare il lavoro e rivedere gli organici; ma occorre essere cauti, onorevole ministro, nella soppressione degli uffici, ed aver cura, più che di accentrare, di decentrare, altrimenti il rimedio sarebbe peggiore del male.

Ma soprattutto, e ben lo rileva l'onorevole Rocchetti, occorre pervenire alla normalizzazione dei servizi attraverso un sostanziale elevamento dei limiti della competenza civile, tenendo presente il coefficiente di rivalutazione monetaria. Si potrebbe così convenientemente aumentare la competenza pretoria e dei con-

ciliatori, in modo da sollevare l'enorme lavoro dei magistrati dei tribunali, e dare così maggiore vitalità, attraverso la competenza aumentata, a quelle preture ove scarsa è l'attività giudiziaria, evitandone al tempo stesso la eventuale soppressione specie in quelle zone rurali del Mezzogiorno ove profondamente sentita è la presenza del rappresentante della giustizia tra le popolazioni.

E qui cade acconcio, onorevoli colleghi, intrattenermi e richiamare l'attenzione della Camera su uno degli argomenti che è stato largamente discusso in congressi, in Parlamento e negli ambienti forensi: la riforma dei codici, soprattutto della procedura civile e penale.

Per quanto riguarda la procedura civile i pareri, come è noto, sono discordi. Alcuni, in attesa della riforma del processo civile attualmente allo studio, vorrebbero fosse abrogato senz'altro l'attuale codice di rito e ripristinato il vecchio procedimento sommario, sia pure con alcuni aggiornamenti.

Penso, onorevole ministro, che pervenire a tale soluzione sarebbe un gravissimo errore, perché sono convinto soprattutto che se il codice di procedura civile non ha risposto alle aspettative delle parti, degli stessi magistrati e del foro, la colpa non è del sistema, che poi è frutto, come sappiamo, di una lunga e feconda elaborazione dottrinale e scientifica, ma della mancanza dei presupposti del suo funzionamento. Il fulcro del processo civile doveva essere invero, onorevoli colleghi, il giudice istruttore, che avrebbe dovuto rappresentare il *dominus* del processo, avrebbe dovuto cioè avere la possibilità di seguire il processo istruttorio, a passo a passo, dall'atto introduttivo alla decisione del collegio.

Ma è chiaro, onorevoli colleghi, che l'impulso processuale del giudice non poteva e non può attuarsi se l'enorme numero delle cause non consente al magistrato di essere effettivamente il padrone del processo, ed egli deve invece affidarsi all'esclusiva determinazione delle parti in tutti gli atti processuali, gravato, come è, da non poter affrontare pienamente i suoi compiti.

Prima, perciò, di dare un giudizio negativo sul codice, occorrerebbe attuare gli strumenti previsti per realizzarlo, bisognerebbe cioè che vi fossero i presupposti della sua pratica attuazione: che vi fosse un maggior numero di giudici, di cancellieri e di locali rispondenti alle esigenze del nuovo ordinamento.

Comunque, penso che, se bisogna riformare, occorre procedere ad una riforma radicale e non a piccole riforme parziali, poiché

i ritocchi, le modifiche sporadiche sono rimedi assai spesso inefficienti, quando proprio non aggravano le cose, come è avvenuto con la novella del 1950 che ha compromesso ancora di più i principi del sistema del codice del 1940.

Basta ricordare in proposito l'articolo 84 della nuova edizione, che, contrariamente alle severe disposizioni dei precedenti articoli 163 e 167, faculta le parti a modificare le domande, le eccezioni e le conclusioni, nonché a produrre nuovi documenti e nuovi mezzi di prova finché il giudice istruttore non abbia rimesso la causa al collegio, mettendo praticamente la durata del processo in balia della parte che ha interesse a ritardarne lo svolgimento.

Perciò, se una riforma si deve fare (esclusa, in ogni caso, la possibilità di far risorgere il procedimento sommario del 1901), occorre che sia completa e che le norme rispondano effettivamente alle necessità impellenti dell'accresciuto ritmo della vita moderna, che esige prontezza e rapidità.

E penso che a tanto si possa pervenire contemperando opportunamente i due sistemi procedurali, inquisitorio e dispositivo, delle parti; eliminando i rinvii in continuazione, che appesantiscono i ruoli e sfiduciano le parti, fissando limiti precisi per la durata delle indagini tecniche non presenziate dal giudice e per il deposito della relazione commessa al consulente, alla cui comodità spesso è subordinato il corso ulteriore di una causa: facendo, in concreto, dell'udienza di comparizione, qualche cosa di più aderente ai fini che è destinata a soddisfare, non un'udienza, cioè, di semplice rinvio, ma di trattazione effettiva, impedendo il rinvio di comodo per il convenuto che non sia costituito in cancelleria; rafforzando i poteri del giudice in caso di inattività delle parti; introducendo nella struttura processuale una fase preparatoria prima della comparizione delle parti, durante la quale queste abbiano modo di chiarire gli aspetti della controversia mediante lo scambio di note difensive, disponendo che, quando la domanda sia fondata su prova documentale, la causa possa essere esaminata direttamente dal collegio, senza che sia richiesta la comparizione delle parti dinanzi al giudice istruttore; ed eliminando — infine — tante sovrastrutture inutili, come, ad esempio, il giudice dell'esecuzione ed il giudice istruttore in appello.

In materia di contumacia, poi, se proprio si volesse pervenire a far ritenere ammessi i fatti dedotti in giudizio dall'attore (alla stregua di quanto è praticato in Germania, in

Austria e in Francia), penso che non sarebbe inopportuna una norma che facesse derivare la contumacia automaticamente dalla mancata costituzione in cancelleria e che la ritenesse insanabile, la contumacia, tranne che in casi di effettiva forza maggiore.

Per quanto riguarda la procedura penale, in realtà la legge del 30 giugno 1955, che tante preoccupazioni aveva sollevato al momento della sua emanazione, tanto da far dire a qualcuno che essa toglieva le manette dai polsi dei delinquenti e le metteva a quelli dei giudici, in realtà non ha dato nel complesso risultati negativi.

Non si può non rilevare però qualche serio inconveniente. La norma — ad esempio — che prescrive, a pena di inammissibilità (non di nullità), che l'impugnazione del pubblico ministero deve essere notificata all'imputato nel termine ristretto di 30 giorni, ha importato che varie impugnazioni sono state dichiarate inammissibili per una sola questione di forma (quando, come spesso è avvenuto, era stato dato un semplice avviso dell'impugnazione invece della completa notifica), mentre potrebbe prevedersi la sanatoria della inammissibilità per il caso che si sia raggiunto ugualmente l'effetto di far conoscere all'imputato l'impugnazione del provvedimento del giudice da parte del pubblico ministero.

Anche con la disposizione dell'articolo 198 si è creata una certa difficoltà, onorevole ministro, nell'accertare l'avvenuta autenticazione della firma dell'imputato o del difensore nella impugnazione per telegramma; difficoltà che potrebbe essere eliminata disponendo che dal testo del telegramma risultassero anche gli estremi della autenticazione.

Inoltre, i termini massimi per la carcerazione preventiva, specialmente per i reati di competenza pretoria, si dimostrano inadeguati alle esigenze istruttorie e si risolvono, in definitiva, in un evidente beneficio per coloro che compiono reati gravi e di difficile accertamento.

Sarebbe poi assai opportuno fissare la sospensione dei termini della carcerazione preventiva durante il tempo dell'impugnazione del provvedimento di rigetto della domanda di libertà provvisoria, per evitare l'espedito, divenuto comune, di provocare il decorso dei termini mediante istanza di libertà provvisoria presentata proprio all'approssimarsi della scadenza dei termini di custodia preventiva.

Per quanto riguarda l'istruttoria in genere, è stato a mio avviso esattamente rilevato che la prima fase del processo penale sarebbe

molto più rapida se si giungesse alla unificazione dei tipi di istruttoria e si evitasse la perdita di tempo provocata dal passaggio di atti processuali dal giudice istruttore al pubblico ministero durante l'istruttoria formale, così come sarebbe augurabile, ad eliminare le incertezze sorte al riguardo, chiarire con una precisa norma legislativa che le formalità, stabilite dal codice di rito, relative al deposito ed alle notifiche della perizia degli altri atti istruttori, non siano estensibili alla istruttoria sommaria, che, per le sue finalità, richiede la maggiore speditezza.

Per la fase del giudizio viene molto opportunamente suggerito che per la decisione delle cause di minore importanza o sia aumentata la competenza del pretore, o sia affidata anche in tribunale la cognizione al giudice unico, e siano limitate, specie per le contravvenzioni, i gradi di giurisdizione delle impugnazioni.

Per evitare poi rinvii o lungaggini procedurali, sarebbe necessario modificare l'attuale articolo 445 del codice di procedura penale nel senso che, anche nella contumacia dell'imputato e nella mancanza di un mandato speciale al difensore, si possa sempre contestare al dibattimento una circostanza aggravante, specie la recidiva.

È doveroso però rilevare che queste ed altre modifiche ai codici di rito civile e penale, se varranno a rendere più spedito l'andamento dei processi, non varranno però ad eliminare le deplorate lungaggini istruttorie e la lamentata lentezza procedurale, e il popolo, che ha indubbiamente diritto ad invocare ed ottenere la più sollecita giustizia, non affianca a sua volta lealmente l'opera del giudice, perché, come venne rilevato giustamente dal procuratore generale della corte di appello di Milano, non è isolato il caso, onorevoli colleghi, di testimoni che non si presentano se non dopo ripetute chiamate o cercano di sviare la ricerca della verità, non è isolato il caso di periti che sistematicamente, senza plausibile ragione, chiedono di prorogare i termini per presentare le loro conclusioni, e non è isolato il caso di imputati o parti lese che con compiacenti certificati richiedono ripetuti rinvii che comportano evidenti perdite di tempo per gli uffici giudiziari.

Occorre, pertanto, che tutti, e non soltanto i magistrati e gli altri funzionari, si adoperino a servire la giustizia.

Anche per i codici penale e civile si impongono adeguate ed urgenti modifiche. Per il codice civile va sottolineata soprattutto la necessità di adeguare il diritto di famiglia alla norma costituzionale che sancisce l'egua-

glianza giuridica e morale fra i coniugi, mentre urgente mi sembra fra l'altro l'emanazione del regolamento di attuazione previsto dall'articolo 5 della legge 31 ottobre 1955, n. 1064, sull'omissione dell'indicazione della paternità negli atti ufficiali, in mancanza dei quali la legge è quasi del tutto inoperante.

Opportuno mi pare poi rafforzare le sanzioni per la bancarotta semplice, specie per l'ipotesi di mancata tenuta dei registri (che sono poi i documenti basilari per le cause determinanti il dissesto) e sia da auspicare una più diffusa applicazione dell'amministrazione controllata, che riesce spesso ad evitare, con vantaggio dell'economia nazionale e privata, il fallimento di imprese che, pur attraversando un transitorio periodo di squilibrio economico, possono risollevarsi e riprendere il normale svolgimento delle loro attività.

Penso sia opportuno anche disciplinare legislativamente il sistema delle vendite a rate (di cui tanto si è parlato e si parla), delle vendite cioè che, favorendo la naturale tendenza ad un migliore tenore di vita non più moderato dalla virtù del risparmio, determinano un'eccessiva disposizione, per gli impegni differiti, a creare poi a breve scadenza insanabili inadempienze.

Per quanto riguarda il diritto penale, come è noto, assai dibattuta è stata in congressi ed anche in Parlamento l'abolizione o meno della pena dell'ergastolo. Non intendo soffermarmi ad esaminare in questa sede la grave ed importante questione.

Vorrei soltanto sommariamente osservare che il problema dell'ergastolo non è quello della sua abolizione, ma essenzialmente quello della sua trasformazione.

Le ragioni di pietà invero per il condannato e la necessità della sua rieducazione sono considerazioni che possono soltanto indurre ad un trattamento più umano per l'ergastolano, togliendo innanzitutto il condannato da un isolamento materiale e spirituale, per farlo partecipare ad una attività sociale, in un ambiente di sereno lavoro, e dandogli la possibilità di ritornare, attraverso la liberazione condizionale, nella società, qualora durante l'espiazione della pena offra con la sua condotta indizi sicuri di emenda.

È in questo senso ed in questa direttiva che a mio avviso deve operare il criterio di umanizzazione della pena, che, come bene è stato detto, oltre ad essere un postulato della nostra Costituzione, è un'esigenza di ragione.

Ma l'argomento, onorevoli colleghi, è troppo arduo perché possa essere compiutamente esaminato e svolto in questa sede.

Ed a proposito di modifiche di norme penali, mi sembra degno di particolare segnalazione l'eccezionale rigore del regio decreto-legge 14 marzo 1945, n. 111, che, modificando le precedenti leggi regolanti il commercio, ha creato una particolare figura di delitto nella vendita al pubblico senza licenza o nella vendita di generi diversi da quelli per cui è stata rilasciata licenza, stabilendo la pena della multa fino a 100 volte il valore della merce venduta e della reclusione fino a tre anni con l'obbligatorietà del mandato di cattura. Disposizione quest'ultima che appare in netto contrasto con la legge 18 giugno 1955, n. 517, che ha abolito l'obbligatorietà del mandato di cattura per delitti ontologicamente e giuridicamente più gravi.

Mi pare che una modifica legislativa a tale riguardo si imponga e sia urgente.

Insieme alle riforme legislative dirette a rendere i codici strumenti praticamente idonei all'attuazione del diritto nella forma più semplice e più rapida, si impone una sollecita revisione organica dell'ordinamento giudiziario in modo non solo di perequare il lavoro fra le diverse giurisdizioni, ma soprattutto di affrancare i magistrati da ogni preoccupazione di vita e di avanzamento, sicché si possa effettivamente chiedere loro il massimo di dignità morale, di laboriosità e di rendimento.

Una delle questioni più importanti e la cui risoluzione è oltremodo urgente, è il sistema di valutazione dei magistrati per il loro progredire nelle funzioni superiori: il sistema cioè delle promozioni.

Come è noto, attualmente le promozioni avvengono mediante concorso per titoli e mediante scrutinio a turno di anzianità.

Mentre lo scrutinio non dà luogo ad inconvenienti poiché i magistrati vengono esaminati secondo l'ordine di graduatoria e vengono di volta in volta assegnati alla categoria superiore se i meriti sono tali da farli dichiarare promovibili, serie preoccupazioni destano invece i concorsi per titoli che consentono di scavalcare senza serie garanzie le posizioni di graduatoria e sorpassare gli anziani. E le critiche che si levano contro l'attuale sistema del concorso per titoli sono così unanimi e gravi da far senz'altro auspicare che il sistema venga immediatamente abbandonato e venga posto fine agli errori ed alle ingiustizie che ne derivano.

D'altra parte, nessuno può disconoscere l'estrema difficoltà di graduare i meriti attraverso un giudizio comparativo basato sulla valutazione di 20 sentenze: e basta esaminare i risultati dei concorsi in appello ed in cassa-

zione per convincersene; basta mettere a raffronto le graduatorie di un anno con quelle degli anni successivi per constatare situazioni macroscopicamente aberranti e paradossali, per constatare singolari acrobazie, per constatare, ad esempio, come qualcuno che in precedente concorso aveva raggiunto una classifica notevole, fino a quasi pervenire alla vittoria, sia stato a distanza di un solo anno sopravanzato da altri che in precedenza aveva conseguito una classifica di molto inferiore, per rilevare, ad esempio, come qualcuno in un primo concorso fu dichiarato non idoneo, poi in quello successivo idoneo e non negli ultimi posti della graduatoria, ed infine in un terzo nuovamente non idoneo.

Né possono tacersi i dannosi effetti che il concorso per titoli esercita sui magistrati, molti dei quali, dopo di aver cercato con ogni mezzo di conquistare una sede ed un posto che valga a metterli bene in luce, cominciano, in previsione del concorso, a trascurare il lavoro affidato alle loro cure per redigere quei 20 componimenti che dovranno costituire poi da soli oggetto di giudizio ricercando per conseguenza affannosamente i casi clinici, le questioni più eleganti per farne un'opera che possa non tanto e non solo soddisfare la esigenza della giustizia, quanto costituire un futuro documento suscettibile di particolare rilievo ed apprezzamento da parte della commissione giudicatrice. Onde si vedrà non già più una sentenza semplice e chiara e motivata, quanto basti a dar ragione della decisione adottata, ma una monografia affatto proporzionata all'economia del processo ed all'interesse dei litiganti e neppure approvabile sotto il profilo del tecnicismo caratteristico proprio delle decisioni giurisdizionali.

Ne discende che soltanto lo scrutinio consente di raggiungere il duplice scopo cui deve tendere chi ha il dovere di bene amministrare la giustizia e di procedere ad una soddisfacente selezione dei magistrati.

È necessario pertanto, onorevole ministro, abolire sia per l'appello, sia per la cassazione il sistema dei concorsi, aderendo così anche ai voti formulati al congresso di Venezia del 1952 e a quello di Napoli e di Bologna di quest'anno, nonché ai voti espressi dalla stessa associazione dei magistrati. Ci sorprende anzi come tale voto non sia stato ancora accolto, come non siano ancora stati sospesi, per lo meno, i concorsi per titoli e come si voglia osteggiare un sistema da cui dipende la stessa indipendenza interna della magistratura.

Con ciò non si vuol togliere ai più valorosi, onorevoli Rocchetti, la possibilità di emergere

o di avanzare prima degli altri; nessuno ha mai lontanamente pensato di intralciare la via ai magistrati che hanno doti di assoluta eccezione, meriti cioè e valore di reale, superiore preminenza.

A costoro tutti chiediamo sia data la possibilità della più rapida ascesa, ai giudici e sostituti anche dopo solo otto anni di funzioni, ai consiglieri e sostituti generali di appello anche dopo un solo triennio di funzioni; ma per fruire di sì cospicui vantaggi connessi al solenne riconoscimento, essi debbono avere l'amabilità di sottoporsi ad un esame, che sia insieme a carattere dottrinario e pratico, e che riveli con matematica certezza la eccezionalità della loro levatura intellettuale, non disgiunta da analoga superiorità di qualità morali, che deve essere imprescindibile condizione per l'ammissibilità all'esame. Quelli cui in tale difficile prova arriderà la sorte benigna avranno indubbiamente l'incondizionato ed ammirato plauso dell'intera magistratura. Ma chi non è di eccezione o non è in grado di darne ineccepibile dimostrazione deve avere pazienza, deve rassegnarsi a battere il passo ad unisono con tutti gli altri suoi colleghi ed attendere serenamente con essi l'epoca in cui insieme saranno chiamati allo scrutinio a turno di anzianità, che rappresenta il solo mezzo obiettivo e serio per il conferimento delle promozioni.

Un altro problema che occorre affrontare decisamente, onorevoli colleghi, al più presto, è quello del trattamento economico.

Governo e Parlamento non ignorano i sacrifici che i magistrati compiono per tener fede al loro giuramento di servire con fedeltà la giustizia e nessuno ignora altresì quanto sia necessario, nell'interesse della giustizia stessa, che sull'animo dei magistrati, già assillati dal tormentoso affanno della verità, debbano gravare altre preoccupazioni che possano turbare la serenità della loro funzione, che tutti, per altro, desiderano confortata da una atmosfera di prestigio e di fiducia.

Ora, onorevoli colleghi, come ricordate, vi fu un momento in cui, soprattutto per merito dell'allora ministro Piccioni, i problemi dell'ordinamento giudiziario furono portati in primo piano e furono emanate disposizioni legislative che costituivano un confortante primo passo a favore della magistratura.

Senonché, i principi che erano stati opportunamente fissati nella legge, sotto il duplice aspetto del rapporto di differenziazione all'esterno e del diverso rapporto di differenziazione all'interno, non sono stati rispettati e, in contrasto con la stessa posizione costitu-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

zionale della magistratura che legittima diversità di trattamento e di funzione, viene oggi sancito un trattamento economico che ha deluso le legittime aspettative dei magistrati.

È vero, onorevole Rocchetti, che non vi era nessun esplicito impegno a mantenere nel tempo quella percentuale di differenziazione, ma, secondo le stesse parole del relatore alla legge 1951, questa differenziazione aveva una importanza politica relevantissima, in quanto essa mirava non tanto e non solo a risolvere la questione economica, ma a sollevare il prestigio dei giudici per attuare la loro autonomia ed indipendenza.

Il legislatore considerava la soluzione della questione economica affrontata con la legge del 1951 come il primo avvio per dare ai magistrati la suprema libertà, la libertà dallo stato di bisogno, diretta ad attribuire alla magistratura una più spiccata posizione morale, per la garanzia di tutti.

Questa diversità di trattamento che i magistrati reclamano non può perciò interpretarsi né come l'attribuzione di un privilegio, né come una concessione *sine causa*; essa invece è sostanzialmente una fondamentale premessa dell'esplicito riconoscimento della posizione costituzionale dell'ordine giudiziario, della sua funzione sovrana e della sua indipendenza funzionale.

L'odierno legislatore non può né trascurare, né dimenticare ciò, poiché siamo tutti convinti, ormai, che la effettiva indipendenza della magistratura non potrà essere conseguita se non assicurando anche la piena indipendenza economica al magistrato.

Pertanto, come ben riconosce l'onorevole relatore, sul piano economico generale deve mantenersi ai magistrati una certa posizione speciale nel complesso della burocrazia statale, mentre sul piano immediato è doveroso concedere sia la tredicesima mensilità, sia gli scatti periodici illimitati degli stipendi che, riconosciuti a tutti i funzionari dello Stato, costituiscono, più che una pretesa, un credito non più contestabile della magistratura.

Ed una parola infine sento il dovere di dire per i funzionari delle cancellerie e segreterie giudiziarie. Per essi un'apposita commissione ministeriale aveva elaborato nel 1949 un nuovo ordinamento, ma nulla è stato ancora attuato. La legge-delega ha lasciato inalterata la situazione dei cancellieri e sembra che la categoria di questi benemeriti funzionari sia stata lasciata nell'indifferenza e nell'oblio.

I dirigenti delle cancellerie non hanno ottenuto il riconoscimento della qualifica di dirigenti e l'inquadratura nella corrispondente

carriera. I non dirigenti, che sopportano il peso di un enorme lavoro, vedono precluso il loro avvenire e perdono ogni slancio nella loro quotidiana attività. Un organico e soddisfacente ordinamento delle cancellerie e segreterie, con cui si valorizzassero tali collaboratori della giustizia, assicurando loro migliori prospettive di carriera, sarebbe oltremodo doveroso.

Queste, onorevole ministro e onorevoli colleghi, le mie modeste osservazioni. E concludo.

Concludo non con la speranza, ma con la certezza che l'onorevole ministro, con quella comprensione a tutti nota e che tanto lo distingue, vorrà provocare quei provvedimenti che valgano, più che ad accontentare persone od a risolvere situazioni contingenti, a risollevare sempre più il prestigio dei magistrati e la funzione giudiziaria nella vita del paese. (*Applausi al centro - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gorini, il quale ha presentato il seguente ordine del giorno:

« La Camera,

considerata l'importanza e l'urgenza di risolvere il problema del servizio dei locali giudiziari;

ritenuto che la legge 15 febbraio 1957 n. 26, è un valido strumento che, se bene applicato, può contribuire in modo positivo ad avviare a soluzione il problema stesso,

invita il Governo,

seguendo una corretta interpretazione della predetta disposizione, in correlazione con l'articolo 1 della precedente legge 25 giugno 1956, n. 702, ad autorizzare i comuni ad erogare anche direttamente il contributo integrativo che venisse loro concesso in virtù del richiamato provvedimento legislativo 15 febbraio 1957, n. 26 ».

Ha facoltà di parlare e di svolgere questo ordine del giorno.

GORINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, già numerosi colleghi hanno parlato prima di me mietendo abbondantemente nel campo nel quale anch'io avrei dovuto mietere; per altro il tempo stringe, per cui, rendendomi conto dell'opportunità di essere breve, limiterò il mio intervento esclusivamente a due argomenti che non sono ancora stati trattati.

Il primo argomento non tocca un problema di fondo, non investe l'ordinamento giudiziario nei suoi istituti ed organi; ciò nonostante ha la sua importanza, perchè è con-

nesso ad una più efficiente amministrazione della giustizia.

L'onorevole Rocchetti, nella sua pregevolissima relazione, ad un certo punto scrive. « L'inadeguatezza dei mezzi materiali messi a disposizione dell'amministrazione giudiziaria è tradizionale. Mancano non solo gli ausili meccanici di cui si è già parlato e che tanto conforto e potenziamento danno al lavoro dell'uomo moderno, ma anche (e sottolineo queste parole del relatore) persino i locali, essendo da ritenersi quelli attuali tutti, in complesso, inadeguati e insufficienti ».

Ho sott'occhio un quadro della situazione attuale dell'edilizia giudiziaria che conferma la complessità, anzi — aggiungerò — la gravità del problema. Ad esempio, nella giurisdizione della corte di appello di Ancona è necessaria la sistemazione di sette edifici per le preture, di cui solo due sono in costruzione. In quella di Bari ne mancano 19, dei quali solo 4 si spera di sistemare; in quella di Brescia un tribunale e 12 preture; in quella di Cagliari 11 tribunali e 24 preture, due sole delle quali in corso di costruzione; in quella di Bologna un tribunale in attesa di costruzione, e cioè quello della mia città, Ferrara, e 13 preture.

L'elencazione potrebbe proseguire, ma potrebbe anche tediarci; quindi mi limito a riepilogare la vastità del problema in queste cifre: 74 tribunali e 362 preture attendono la sistemazione dei propri edifici.

Ho accennato a Ferrara; credo che la situazione del tribunale di Ferrara sia una delle peggiori. Ricordo di avere una volta invitato l'allora sottosegretario alla giustizia onorevole Cassiani a prendere cognizione *de visu* dello stato del fabbricato nel quale i magistrati a Ferrara sono costretti quotidianamente a svolgere il loro alto ministero. E con senso di vero sgomento che i magistrati e i funzionari destinati alla mia città si apprestano ad assumere le loro funzioni. I migliori cercano subito con qualche pretesto di evadere e di ottenere nel più breve tempo possibile il proprio trasferimento. Gli altri, con l'andar del tempo, si rassegnano, ma entrano in uno stato di demoralizzazione e di cronico avvilitamento, con quale profitto e rendimento per sé e l'amministrazione della giustizia è facile immaginare!

A Ferrara esisteva un antico palazzo del 1300; la guerra lo distrusse e l'amministrazione comunale pensò bene di vendere il terreno e i ruderi che erano rimasti, per 7-8 milioni. Il tribunale dovette essere quindi allogato in un palazzo, nobile sì per la sua

origine, ma attualmente fatiscente, e da 12 anni l'amministrazione della giustizia trova ivi ricetto.

Debbo dare atto che il Governo si è preoccupato e si preoccupa di risolvere il problema dell'edilizia in ordine agli uffici giudiziari. Farei torto alla verità se non ponessi in evidenza che effettivamente si è cercato di risolvere questo problema. Difatti noi ci troviamo di fronte a una legge, precisamente quella del 25 giugno 1956, n. 702, che attribuisce la facoltà ai comuni sede di uffici giudiziari di disporre di una parte del contributo corrisposto dallo Stato in applicazione della legge dell'aprile 1941 per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevamenti, ampliamenti e restauri generali di edifici giudiziari. Ma è a tutti noto come questa legge sia praticamente inoperante, e lo è perchè il contributo di cui possono disporre i comuni è così limitato, per cui non ci si può permettere il lusso di destinarne una parte a spese di ricostruzione o di adattamento di ambienti. Però, in questa legge vi è una disposizione molto importante, quella contenuta nell'articolo 1, disposizione che, se fosse richiamata con la legge del 1957, permetterebbe di fare indubbiamente dei passi in avanti sulla strada che deve condurci alla soluzione del problema dell'edilizia giudiziaria. Difatti dice l'articolo 1 della legge del 1956: « I comuni ai quali viene corrisposto dallo Stato, a termini della legge 24 aprile 1941, n. 392, modificata dalla legge 2 luglio 1952, n. 703, il contributo per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari, possono essere autorizzati ad erogare direttamente (e sottolineo questa frase) o a cedere ad enti finanziatori parte del contributo stesso per la costruzione, ricostruzione, sopraelevazione, ampliamento e restauro di edifici giudiziari ».

Non vi è dubbio che la successiva legge del 15 febbraio 1957 ha ritenuto di dare un notevole apporto alla risoluzione del problema perchè ha stanziato nel bilancio della giustizia un miliardo all'anno per l'erogazione di questi contributi ai comuni che intendono edificare, ampliare o sistemare gli edifici destinati all'amministrazione della giustizia, ma su detta legge incombe la minaccia di diventare inoperante.

Per esempio, il comune di Ferrara preoccupato di risolvere il proprio problema del palazzo di giustizia ha acquistato un ampio fabbricato nobile nella sua struttura, ma che ha bisogno di essere riattato, ampliato e sistemato. Per queste opere occorrono circa 250 milioni. Detto comune si è quindi affrettato a presentare i documenti al Ministero com-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

petente per fruire di una parte del miliardo annuo di cui alla richiamata legge; senonché la risposta è stata questa: sta bene il progetto, sta bene il piano di finanziamento, ma qual è l'ente finanziatore che concederà la somma a mutuo e al quale voi comune cedereste il contributo dello Stato?

La risposta è difficile. Perché la Cassa depositi e prestiti non è autorizzata a compiere mutui per la costruzione di sedi giudiziarie, gli altri enti finanziatori sono oberati, saturi di richieste. Allora si è prospettata al Ministero questa soluzione e cioè esservi una ditta la quale è disposta a costruire il palazzo di giustizia a Ferrara, finanziando in proprio l'opera, anticipando la spesa, purché ad essa venga ceduto il contributo.

Ora, da parte del tesoro sembra vengano sollevate delle difficoltà perché la legge 15 febbraio 1957, come più sopra ho accennato, parla semplicemente di « cessione dei contributi ad enti finanziatori » e non già di erogazione diretta dei contributi ai comuni, per cui a loro volta i comuni stessi non possono cederli ai privati. In altre parole, poiché la frase « erogare direttamente » non è letteralmente contenuta nella legge 1957, non sarebbe consentito che una ditta, che abbia possibilità finanziarie, si renda cessionaria del contributo promesso in detta legge per la costruzione di locali necessari all'amministrazione della giustizia.

A me pare che questa sia una interpretazione restrittiva, anzi errata, in quanto la *mens legis* in ordine al provvedimento del 1956 è la stessa in ordine al provvedimento 15 febbraio 1957. Non vedo quali difficoltà possano sorgere che il contributo di cui alla legge 1957 possa essere erogato direttamente ai comuni e conseguentemente alla ditta costruttrice, come invece è consentito dalla dizione della legge del 1956.

Si obietterà: quale garanzia ha lo Stato nell'erogare direttamente questo contributo ai comuni anziché cederlo ad enti finanziatori? La garanzia non mancherà, perché, indubbiamente, il contributo non potrà essere versato se non in base alla presentazione degli stati di avanzamento dei lavori. Inoltre è noto che la costruzione degli edifici giudiziari avverrà sopra terreni di proprietà comunale; gli ampliamenti, le sopraelevazioni ed i restauri non potranno essere apportati ad edifici che non siano di pertinenza e di proprietà del comune, onde a me pare che nessuna preoccupazione possa sorgere al riguardo.

Ritengo pertanto utile, anzi necessario ed urgente, che il Governo dia delle direttive

positive in questa materia perché, facilitando l'applicazione della legge del 1957 sulla edilizia giudiziaria, si potranno attenuare nel tempo i preoccupanti aspetti di un tale problema nell'interesse dell'ordine giudiziario, della amministrazione della giustizia ed anche, è ovvio, nell'interesse dei cittadini.

Un altro argomento che mi propongo di trattare brevemente riguarda il riordinamento del tribunale supremo militare.

Mi si dirà: che c'entra questo problema con l'attuale discussione? L'onorevole Rocchetti, nella sua relazione, non ne ha parlato. Ma poiché siamo in sede di esame del bilancio della giustizia, non mi pare fuori luogo indagare se il Parlamento si sia adeguato a quelli che sono i precetti della Costituzione, e precisamente al precetto contenuto nell'articolo 6 delle disposizioni transitorie.

Del riordinamento del tribunale supremo militare non si è parlato neanche nel corso della discussione del bilancio del Ministero della difesa, eppure è un problema di grande importanza perché riguarda l'amministrazione della giustizia nei riguardi di una determinata categoria di cittadini che, per il fatto di rivestire la divisa militare, non cessano di essere cittadini italiani. Quindi vi è una carenza di obbedienza — e lo dobbiamo sottolineare — al precetto costituzionale.

Non è colpa dei governi che si sono succeduti se non si è ancora provveduto al riordinamento del tribunale supremo militare, perché un primo disegno di legge venne presentato alla Camera il 18 dicembre 1948, per il quale solo il 15 novembre 1950 si diede inizio alla discussione in aula: intervennero allora autorevoli colleghi, ma la discussione si arenò e non ebbe più alcun ulteriore svolgimento.

Il Governo scaturito dalle elezioni del 1953 si è riproposto il problema...

BETTIOL GIUSEPPE. E ha fatto male!

GORINI. ...e ha presentato il 23 dicembre 1953 un nuovo disegno di legge, che si è anch'esso arenato. E la Costituzione dove va a finire? Nel dimenticatoio.

BETTIOL GIUSEPPE. Tutt'altro!

GORINI. Vi siete resi conto, onorevoli colleghi, di che cosa sta avvenendo nel campo della giustizia militare? Vi posso dire che si stanno sopprimendo carceri militari da ogni parte: a Bologna, a Padova, a La Spezia; e ai detenuti si fa fare la spola da una città all'altra. Si arriva agli interrogatori per rogatoria. Mi pare che tutto questo abbia un chiaro scopo: la riduzione dei tribunali militari. Si ha però l'impressione che in ciò si proceda non in modo organico e che le con-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

seguenze non possano essere se non lo sfasciamento della giustizia militare. Se si considerano questi fatti, e cioè la carenza di esecuzione del precetto costituzionale del riordino del tribunale supremo militare (che a mio giudizio non deve più essere un supremo organo di diritto, tale dovendo essere la sola Cassazione, ma piuttosto un secondo grado di merito che non esiste nel codice penale militare, per cui si priva il cittadino soldato delle garanzie costituzionali di fronte alla giustizia), le soppressioni delle carceri militari, nonché la ormai chiara intenzione di ridurre i tribunali militari, ed infine le recenti modifiche al codice penale militare di pace che hanno trasferito alla competenza del giudice ordinario il conoscere di determinati reati gravissimi a carattere militare, sorge, naturalmente, il timore che si tenda a porre su basi concrete il problema della soppressione della giustizia militare. La norma costituzionale, è vero, non è facile sopprimerla o mutarla, però una volta che l'opinione pubblica abbia subito un determinato orientamento, più facile può diventare l'azione legislativa al riguardo.

L'unicità della giurisdizione è un principio che non posso accettare, come non posso accettare quello della unicità del diritto, il quale deve adeguarsi alle esigenze della società in tutte le sue molteplici categorie e in tutti i suoi molteplici organismi. Dicendo no al giudice unico, affermo la continuità della giurisdizione militare; negandola so di minare la difesa della nazione il cui presidio precipuo risiede nelle proprie forze armate. La necessità di mantenere la giurisdizione militare è dettata anche dall'opportunità che sia affidata al giudizio di militari una giustizia più aderente, per così dire, ai rapporti della stessa vita militare, soprattutto, per la immediatezza delle repressioni.

Ecco perché l'Assemblea costituente ha ritenuto di mantenerla. Però l'onorevole Ruini, nella seduta del 5 dicembre 1947, ha sottolineato che l'assemblea stessa nel conservare i tribunali militari, ne ha precisato le funzioni, deferendo alla Cassazione il ricorso per violazione di legge contro le loro decisioni; ciò implica che si dovrà riordinare il tribunale supremo, che resterà quale giudice di secondo grado, di legittimità come di merito e, dopo di esso, si avrà come terzo grado, per le violazioni di legge, la Cassazione.

Ora, non so se le mie richieste e i miei voti siano azzardati. È possibile, in questo scorcio di legislatura, discutere ed approvare il disegno di legge sul riordinamento del tribunale supremo militare presentato alla Ca-

mera dal ministro della difesa, di concerto con i ministri di grazia e giustizia e del tesoro? Confido che il guardasigilli abbia la facoltà, la competenza di eccitare, promuovere la soluzione di un tale problema. Ora, non si potrà più opporre che sussistono gravi incertezze e non tranquillanti soluzioni di problemi di giurisdizione nascenti dalla diversa applicazione dell'articolo 103 della Costituzione, perchè con la legge 23 marzo 1956, n. 167, che ha modificato il codice penale militare di pace ed il codice penale ordinario, si è eliminata ogni perplessità al riguardo.

Mi auguro, pertanto, a conclusione di questo mio breve intervento, che il militare, che pure esso è un cittadino italiano, trovi una maggiore tutela negli organi giurisdizionali cui è sottoposto. Sappia che, se per errore è stato condannato dai primi giudici, può in secondo grado di merito, come gli altri cittadini, ottenere la propria riabilitazione. Un tale richiamo mi sia consentito in questa discussione, rivolta al miglioramento dell'amministrazione della giustizia nella nazione, pietra basilare della nostra civiltà e della nostra convivenza sociale. (*Applausi al centro - Molte congratulazioni*).

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

**MARTUSCELLI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo oramai alla fine della seconda legislatura, siamo di fronte a un bilancio di previsione che può considerarsi lo ultimo bilancio, e dobbiamo constatare che il lavoro compiuto in questi cinque anni non può rappresentare un motivo di soddisfazione da parte di nessun settore di questa Assemblea.

Se noi partiamo dalla stessa relazione dell'onorevole Rocchetti, ci sembra evidente che, pur con l'abituale garbo e cautela, riconosce che i problemi esistenti all'inizio della legislatura sono rimasti insoluti.

Non mi è certo possibile esaminare questi problemi in una maniera approfondita e neppure, là dove occorre, sviluppare una certa polemica con il relatore, perchè ciò richiederebbe un tempo ben diverso da quello che mi propongo di impiegare per tener fede agli accordi restrittivi imposti dalla prossima scadenza.

Ma quando, per esempio, il relatore riconosce che gli organici della magistratura sono in un certo senso insufficienti, egli dà atto implicitamente che non si è fatto quanto si sarebbe dovuto fare, anche se condisce tale riconoscimento con spunti di ottimismo, che non possiamo condividere, sul personale della

magistratura e sulle conseguenze di una migliore utilizzazione.

A me pare invece che il problema degli organici sia di una gravità senza precedenti. Se il relatore stesso rileva che avevamo 4 mila magistrati nell'organico del 1865 e che oggi ve ne sono in pianta organica 5.700, di cui però 700 corrispondono alle vacanze abituali, è evidente la grande sproporzione, in rapporto all'aumento della popolazione, delle esigenze della vita economica e dei conseguenti ricorsi alla giustizia; ne discende che i magistrati si trovano nell'assillo di dover adottare un numero di sentenze e di provvedimenti troppo grande in rapporto al tempo materiale necessario per approfondire le questioni come esse meriterebbero.

L'ottimismo sugli organici, perciò, non può essere condiviso. E sulla parola ufficiale della magistratura italiana, che si riassume nella relazione del procuratore generale della Cassazione svolta in occasione dell'inaugurazione di quest'anno giudiziario, si trova espressa, con una palese preoccupazione, la speranza che si provveda finalmente ai problemi della riforma degli organici della magistratura.

Circa 4 anni or sono ebbi occasione di accennare al problema degli organici proponendo un ordine del giorno con cui chiedevo che fosse posta allo studio una riforma sistematica in cui le dovute comparazioni e considerazioni venissero fatte non con la sommarietà, sia pure brillante e sottile, dell'onorevole Rocchetti, ma in maniera concreta, in rapporto al multiforme ed effettivo lavoro degli uffici giudiziari. Quest'ordine del giorno venne da me ritirato perchè il ministro dell'epoca accettò di porre allo studio il problema. È stato posto allo studio? No, a meno che non si ritenga sufficiente il leggerissimo aumento degli organici. Noi ci auguriamo quindi che il problema sia posto all'ordine del giorno, se il ministro vorrà legare il suo nome e realizzazioni concrete. Non si può dilazionarne ancora la soluzione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Era escluso dalla legge delega.

MARTUSCELLI. Quindi, è ancora più giusto che, prima della fine della legislatura, gli organici della magistratura siano finalmente messi in discussione e revisionati.

Nè posso condividere l'ottimismo dell'onorevole Rocchetti quando egli rileva che la insufficienza è più automatica che umana...

ROCCHETTI, *Relatore*. Bisogna prendere i magistrati e portarli dai posti in cui non lavorano a quelli dove occorre che lavorino.

MARTUSCELLI. Condivido l'attesa di un criterio più equo di distribuzione dei magistrati, specie nelle preture. Ma non è la elevazione della competenza per valore proposta dal relatore che può risolvere il problema, specie se si considera che in troppi uffici di pretura lo sforzo lavorativo è più risentito che in qualsiasi altro luogo.

Onorevoli colleghi, il relatore stesso ha riconosciuto che le riforme dei codici poste allo studio si trovano allo *statu quo ante*, come pure lo stesso relatore riconosce che allo *statu quo ante* si trova il problema dei cancellieri. Anche quest'ultimo è un problema grave, che merita di essere risolto al più presto.

Un altro problema importante e grave è quello relativo al trattamento economico dei magistrati, i quali lamentano che non si sia provveduto ad adeguare le loro retribuzioni alle oscillazioni e agli aumenti degli impiegati comuni. Perchè mai, allora, si è voluto riconoscere ai magistrati un trattamento differenziato, quando poi, con la successiva esclusione delle loro retribuzioni dai vari aumenti cui è stata sottoposta la retribuzione degli altri impiegati dello Stato, si viene ad annullare per essi ogni miglioramento?

L'osservazione non richiede commenti, ma dovrebbe provocare al più presto un intervento adeguato del Governo.

Per accennare solo, poi, al vasto ed importante problema dei provvedimenti di clemenza per i condannati, da molte parti si sente la necessità di un'amnistia o di un condono che potrebbe aver luogo, per esempio, nella ricorrenza del decennale della Costituzione; ma quello che non può essere dilazionato è l'adozione di atti di clemenza, per eliminare, nei reati politici e nei reati comuni, le sperequazioni venutesi a creare. Una norma legislativa del 1944 ha introdotto le circostanze attenuanti generiche, che erano state soppresse dal codice Rocco del 1931. Ma nulla si è fatto, dopo tale introduzione, per rivedere le condanne all'ergastolo pronunziate prima del 1944. Ed anche dopo l'istituzione delle corti d'assise d'appello sarebbe stato necessario rivedere le condanne comminate agli ergastolani che usufruirono di un solo grado di giurisdizione per il merito.

Onorevoli colleghi, importantissimo, poi, è il problema dell'indipendenza della magistratura. L'onorevole Rocchetti ha accennato nella relazione al Consiglio superiore della magistratura, rilevando che il progetto per la istituzione di esso è ancora presso la terza Commissione della Camera. Attuare tale or-

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

gano significa dare alla magistratura l'autonomia tanto auspicata, quell'autonomia che è stata scritta a grosse lettere nella Costituzione, e senza la quale vana è, per il potere giudiziario, la definizione di terzo potere dello Stato.

Dice l'onorevole Rocchetti che l'autonomia è cosa diversa dalla libertà; ma non potrà negare il ferreo legame che corre tra l'autonomia, l'indipendenza e la libertà del giudice. Onorevoli colleghi, se il Consiglio superiore avrebbe dovuto assicurare (e non ha assicurato) l'autonomia della magistratura con l'indipendenza nel sistema delle nomine, delle promozioni, dei trasferimenti, qual è sancito nell'articolo 105 della Costituzione, nulla vietava che si facesse nell'attesa il minimo indispensabile per ottemperare al precetto dell'articolo 108, secondo cui « la legge assicura l'indipendenza dei giudici ». Ora io desidero ricordare un esempio solo, perchè lo argomento è troppo grave per poter essere risolto in una discussione sommaria: quello che avviene per le più alte magistrature amministrative dello Stato, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Esse sono organi di giustizia amministrativa, e non già organi puramente amministrativi; sono i più alti organi di giustizia amministrativa, quegli organi cioè cui è commessa la delicatissima, altissima funzione di tutela dei cittadini di fronte allo Stato e agli altri enti pubblici, di giudicare il contenzioso fra il privato e la pubblica amministrazione, di giudicare l'operato del potere esecutivo e di garantire di fronte ad esso gli interessi legittimi e, in casi particolari, i diritti soggettivi dei cittadini. Ebbene, lo stesso carattere di organi di giustizia di queste alte magistrature amministrative non è chiaro nel nostro sistema: infatti noi non li vediamo nel bilancio, perchè i relativi conti dipendono dalla Presidenza del consiglio. Ma v'ha di più: è lo stesso potere esecutivo che interferisce sulla scelta dei componenti di questi organi. Per il Consiglio di Stato il testo unico 26 giugno 1924, n. 1058, all'articolo 4 riserva ben due terzi dei consiglieri alla nomina del Governo e solamente un terzo è riservato ai posti messi a concorso; e qualche cosa di simile avviene per la Corte dei conti. Voglio solamente sottolineare come questo significhi praticamente che la scelta dei giudici, quanto alla nomina iniziale, viene effettuata dalla pubblica amministrazione, da quella stessa, cioè, che deve essere giudicata. E questo influisce in modo grave, in linea di principio, sull'indipendenza dei giudici, a prescindere dall'alta prova che, in concreto,

danno questi organismi per nobiltà di tradizioni.

In tali condizioni, è vano parlare di stato di diritto e da ogni parte è sentita l'esigenza che venga ovviato a questo grave inconveniente. Noi, dopo tanti anni che la Costituzione è in vigore, ci limitiamo a segnalare questa esigenza perchè il problema sia esaminato attentamente.

Non so se in questa sede possa essere presentato un ordine del giorno.

In mancanza prenderemo una iniziativa legislativa, che anche se è destinata a rimanere simbolica per la scadenza della legislatura, servirà a riaffermare il principio che il primo canone di uno Stato di diritto è la indipendenza, che parte dalla scelta e dalla nomina dei giudici, degli organi di giustizia.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

#### Annunzio di interrogazioni e di interpellanze.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni e delle interpellanze pervenute alla Presidenza.

BIASUTTI, *Segretario*, legge:

#### *Interrogazioni a risposta orale.*

« Il sottoscritto chiede di interrogare i ministri dell'interno, dell'agricoltura e foreste, delle finanze e dei lavori pubblici, per conoscere quali provvedimenti intendano adottare a favore delle zone delle Puglie colpite dal nubifragio del giorno 2 ottobre 1957. »

« Tale calamità ha colpito soprattutto le provincie di Taranto e Brindisi, dove, oltre a danni ingenti non ancora commisurabili, procurati dalla grandine alle diverse colture e soprattutto all'ulivo, si sono avuti dei morti e dei feriti. Nel circondario di Castellaneta tutto l'abbondante raccolto dell'ulivo è andato distrutto, mentre nella zona di Martina si sono avuti anche danni sugli immobili pubblici e privati. »

« L'interrogante chiede di sapere, dai ministri interessati, se credono opportuno intervenire con tutti i mezzi a disposizione, per alleviare i gravissimi danni che si sono abbattuti sulle proprietà private con le immane conseguenze sociali per i molti lavoratori delle terre, che hanno visto in poche ore sparire la certezza d'un lavoro già assicurato per oltre 4 mesi; se il ministro delle finanze è nella possibilità di superare le attuali strettoie delle leggi vigenti affinché le rate delle imposte, scadenti nella seconda decade di ottobre, vengano sospese; se uguale prov-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

vedimento può prendere il ministro dell'agricoltura e foreste per i contributi unificati che dovrebbero pagarsi a giorni dagli interessati; se il ministro dei lavori pubblici può provvedere alla riparazione dei danni procurati ai beni immobili pubblici e privati.

(3646)

« SEMERARO GABRIELE ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della pubblica istruzione, sulla situazione esistente nell'Università di Padova e precisamente sulle recenti lagnanze del Senato accademico in relazione, fra l'altro, ai mancati rimborsi di spese anticipate dall'Università e sui propositi del Governo al riguardo.

(3647)

« ROSINI ».

*Interrogazioni a risposta scritta.*

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dell'interno, per conoscere l'attuale corso della regolare domanda presentata sin dal 2 agosto 1947 dagli abitanti della frazione di Fupiano al Brembo, appartenente ai comuni di San Pellegrino e di San Giovanni Bianco in provincia di Bergamo, per ottenere la ricostituzione in comune autonomo della frazione stessa.

(28950)

« COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dell'interno, per conoscere i motivi per i quali il prefetto di Palermo non ha creduto di dovere esperire indagini ed adottare opportuni provvedimenti nei confronti del sindaco e di alcuni assessori del comune di Alimena i quali, secondo una precisa e circostanziata denuncia scritta a lui inviata il 10 maggio 1957 dall'assessore anziano ragioniere Antonino Porrevecchio, si sarebbero resi colpevoli di gravi scorrettezze amministrative.

(28951)

« CUTTITTA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dell'interno, per conoscere:

a) quale fondamento abbia la notizia secondo cui la delibera della giunta comunale di Villamagna (Chieti) con la quale si disponeva il pagamento di una notevole partita di tubi di cemento a suo tempo rinviata dai competenti organi tutori perché viziata di illegittimità sarebbe stata, invece, recentemente approvata avendo l'amministrazione comunale di Villamagna (Chieti) assunta altra delibera con cui chiedeva l'autorizzazione alla spesa cui, naturalmente, faceva seguire la delibera

comprendente la spesa che era stato oggetto della delibera bocciata;

b) nella ipotesi la notizia abbia fondamento se non ritenga di dovere disporre, a mezzo di un ispettore ministeriale, una approfondita indagine atta ad accertare tutte le responsabilità, non essendo ammissibile che un amministratore si sottragga al controllo degli organi tutori, a quello dei suoi cittadini e della opposizione procedendo ad acquisti di rilevante entità in materiali senza che vi sia la possibilità, garantita dalla legge comunale e provinciale, di controllare la merce, di accertare che il quantitativo acquistato risponda effettivamente a quello pagato e che il prezzo sia il più conveniente per l'amministrazione comunale;

c) quale fondamento abbia la notizia che analoga operazione l'amministrazione comunale di Villamagna (Chieti) si appresterebbe a compiere per sfuggire al controllo dell'autorità tutoria relativamente alla arbitraria spesa di lire 400.000 relativa a movimenti di terra per la costruzione di una strada comunale, eseguiti con mezzo meccanico, mentre era previsto l'impiego di un cantiere di lavoro;

d) se risponda a verità la circostanza che, malgrado la delibera relativa alla spesa di lire 400.000 sia stata a suo tempo rinviata dai competenti organi tutori, la somma di lire 400.000 sarebbe stata pagata dalla tesoreria comunale.

(28952)

« GASPARI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro di grazia e giustizia, per conoscere se è vero che una precisa e circostanziata denuncia presentata il 14 maggio 1957 dal ragioniere Antonino Porrevecchio, assessore anziano nel comune di Alimena, al procuratore della Repubblica di Termini Imerese, contenente specifiche accuse relative a gravi e reiterate irregolarità che si sarebbero verificate nella amministrazione di quel comune, per ciò che concerne l'erogazione dell'energia elettrica, sia rimasta finora inoperante.

(28953)

« CUTTITTA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro del tesoro, sui provvedimenti urgenti che intende adottare, per promuovere finalmente la definizione della pratica di pensione diretta della nuova guerra della quale è beneficiario Ruggiero Salvatore di Gennaro, della classe 1919, già pensionato di quinta categoria, il quale, sottoposto a visita per sopraggiunto aggravamento il 21 settembre 1956,

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

attende il decreto ministeriale che gli confermi la terza categoria riconosciutagli dalla commissione medica territoriale.

(28954)

« CAPRARA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro del tesoro, per sapere se è stata accolta la domanda di pensione di guerra del nullatenente Volpato Angelo, padre del caduto Volpato Giuseppe, il cui figlio di quest'ultimo, Vittorino, usufruisce, quale orfano, di pensione con certificato n. 2885581.

(28955)

« GHIDETTI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro del tesoro, per conoscere il testo della circolare n. 65032 della Direzione generale delle pensioni di guerra recante norme interpretative per l'applicazione della legge 26 luglio 1957, n. 676.

(28956)

« RAFFAELLI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della pubblica istruzione, per conoscere quando comincerà a funzionare in Termoli (Campobasso) la scuola di avviamento professionale ad indirizzo marinaro, che quella importante cittadina da anni ansiosamente desidera di riavere.

(28957)

« COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della pubblica istruzione, per conoscere quali provvedimenti intenda adottare con carattere di urgenza per la costruzione dell'edificio scolastico in Sellia Marina (Catanzaro), ove attualmente gli insegnanti sono costretti a tenere le lezioni in un fabbricato umido, malsano e fatiscente.

(28958)

« FODERARO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della pubblica istruzione, per conoscere quale fondamento avrebbe la notizia secondo cui non si sarebbe potuto prendere in esame la domanda di istituzione di una scuola di avviamento industriale in Gissi (Chieti) perché pervenuta quando il piano di nuove istituzioni, per l'anno 1957-58, era già stato compilato ed approvato, e come possa avere fondamento una tale notizia se il comune di Gissi ha provveduto ha presentare al provveditorato agli studi di Chieti la regolare domanda, completata di tutti gli allegati, prima del 31 dicembre 1956 ed entro i termini stabiliti dallo stesso provveditorato.

« L'interrogante chiede altresì di conoscere come e quando il Ministero verrà a rendersi conto della necessità di assicurare ai molti e popolosi comuni del medio ed alto Vastese una scuola secondaria, che continua a mancare mentre contemporaneamente si affollano di scuole di avviamento e medie altre zone della stessa provincia di Chieti già largamente servite.

(28959)

« GASPARI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della pubblica istruzione, per conoscere se i principi dell'unità e della continuità didattica nelle scuole medie e secondarie inferiori non siano da considerarsi applicati tanto se nelle classi prima, seconda, terza della stessa scuola l'insegnante sostenga l'incarico, per esempio, delle materie letterarie in tutte le tre classi, quanto se l'insegnante sostenga l'incarico delle stesse materie nella prima classe, procedendo poi con gli stessi allievi alla seconda classe ed infine alla terza, in modo che ogni gruppo di allievi sia accompagnato dallo stesso docente dal principio alla fine dell'intera scuola, anche se ad ogni anno il docente della prima classe sia per ipotesi diverso da quello dell'anno precedente, pur accompagnando la sua classe per tre anni.

(28960)

« ROSELLI ».

« La sottoscritta chiede d'interrogare il ministro della pubblica istruzione, per conoscere se non ravvisi opportuno estendere alla categoria delle insegnanti tecnico-pratiche in possesso del diploma d'idoneità il diritto che è riservato ai docenti di materie culturali, forniti del titolo di abilitazione, di coprire le cattedre occupate da insegnanti non aventi questo titolo.

« Purtroppo le insegnanti tecnico-pratiche, diplomate in lavori femminili ed in possesso d'idoneità, sono danneggiate gravemente dai decreti legislativi 7 maggio 1948, n. 1277 e n. 1278, per i quali sono riconfermate nella stessa cattedra da loro già occupata le insegnanti che vi hanno insegnato precedentemente anche per un solo anno e non essendo in possesso di alcuna abilitazione o idoneità.

(28961)

« VALANDRO GIGLIOLA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere quando potranno essere completati i lavori di riparazione dei danni, recati dagli eventi bellici al municipio di San Massimo (Campobasso).

(28962)

« COLITTO ».

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere quando potrà essere sistemata la strada Trignina in provincia di Campobasso, rimuovendosi le conseguenze della frana, determinatasi da tempo nei pressi di Roccavivara (Campobasso).  
(28963) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere le sue determinazioni in merito alla costruzione dell'acquedotto urbano nel comune di Montappone (Ascoli Piceno) il cui progetto ammonta a lire 1.000.000.  
(28964) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere le sue determinazioni in merito alla costruzione della strada Colle San Salvatore del comune di Montappone (Ascoli Piceno) il cui progetto ammonta a lire 1.100.000.  
(28965) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere se non ritenga opportuno intervenire al fine di disporre il sollecito appalto dei lavori di manutenzione e di ripristino relativi alla strada Mercato Saraceno-Parrocchia di Paderno (Forlì) attualmente in disastrose condizioni di intransitabilità, tanto più deprecabile in quanto verso quella parte della Romagna risulta essere avviato un sempre maggiore afflusso turistico.  
(28966) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere lo stato della pratica relativa alle riparazioni dei danni recati al cimitero di San Massimo (Campobasso) dagli eventi bellici.  
(28967) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere lo stato della pratica relativa alla costruzione della strada di allacciamento della frazione Cerreto di San Massimo (Campobasso) al centro.  
(28968) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere quali provvedimenti intenda adottare in favore del comune di Acquappesa (Cosenza) per la eli-

minazione delle numerose case malsane e pericolanti, site, fra l'altro, su un terreno che, per sua natura, risulta in progressivo cedimento.  
(28969) « FODERARO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere quando l'amministrazione dei lavori pubblici sarà in grado di provvedere alla esecuzione del terzo ed ultimo tronco della strada Torricella Peligna-Bomba, strada ammessa ai benefici della legge n. 1019/1918 da un trentennio ed ancora in attesa di essere completata.

« Il mancato completamento dell'opera ha come conseguenza diretta il grave deterioramento dei lavori eseguiti nei tre tronchi già completati e lasciati senza la necessaria manutenzione, mentre il mancato completamento dell'ultimo tronco fa sì che non venga raggiunto lo scopo principale per cui si è dato inizio all'opera e si sono spese somme tanto ingenti e che si riferiva alla definitiva sistemazione delle strade nella zona della media valle del Sangro.  
(28970) « GASPARI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere se non creda intervenire per la sollecita sistemazione della strada statale n. 108 silana di Cariatì per Campora San Giovanni, la quale, anche per difetto di una manutenzione, non è più transitabile, specie nel tratto ultimo Avello-Cleto, ecc.  
(28971) « SENSI ».

« I sottoscritti chiedono d'interrogare il ministro dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere:

se è informato dell'iniziativa messa in atto dai proprietari terrieri nelle province campane e particolarmente in quelle di Napoli e Caserta per privare i contadini del diritto alla proroga legale dei contratti, adducendo a pretesto la necessità di apportare ai terreni radicali trasformazioni;

se gli risulta che oltre 1000 ricorsi sono stati già presentati presso la sola sezione specializzata presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere per il diniego della proroga in base al motivo innanzi detto;

se gli risulta che l'ispettorato compartimentale agrario per la Campania, indipendentemente da ogni valutazione di ordine sociale in relazione al carattere di massa che l'iniziativa ha assunto e dei pericoli che la larghezza nella concessione delle dichiara-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

zioni di utilità delle trasformazioni comporta, rilascia con ingiustificabile facilità l'attestato di sua competenza, che costituisce la base per l'intimazione della disdetta e l'autorizzazione degli sfratti.

« L'interrogante chiede altresì di conoscere se il ministro dell'agricoltura, in considerazione del carattere determinante che assume la dichiarazione dell'ispettorato compartimentale dell'agricoltura, ai fini delle decisioni giurisdizionali in ordine alle proroghe dei contratti, non ritenga di impartire chiare e rigorose istruzioni agli ispettorati compartimentali dell'agricoltura, ed in particolare a quello per la Campania, perché nel rilascio degli attestati di cui innanzi:

provvedano sulla base di opportune ed approfondite indagini in ordine ai progetti di trasformazione e tengano conto dei rapporti sociali oltre che delle esigenze della produzione;

esprimano nelle stesse dichiarazioni parere sulla opportunità che alle opere di trasformazione si provveda nell'ambito dello stesso rapporto contrattuale in atto.

(28972) « GOMEZ D'AYALA, VILLANI ».

« I sottoscritti chiedono d'interrogare il ministro dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere:

1°) le ragioni per le quali non sono stati presentati i rendiconti delle gestioni degli approvvigionamenti alimentari più volte sollecitati al Parlamento e non si è provveduto fino ad oggi alla presentazione degli stessi alla Corte dei conti;

2°) le ragioni per le quali le divisioni prima, quarta, quinta, settima, dodicesima e tredicesima dipendenti dalla direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli non siano dirette da funzionari di ruolo dell'amministrazione dello Stato ma da funzionari della Federazione italiana dei consorzi agrari, stipendiati da questa stessa organizzazione, che per legge dovrebbe essere soggetta a controllo governativo e che al contrario finisce essa stessa per esercitare un controllo sul Ministero dell'agricoltura;

3°) le ragioni per le quali funzionari di grado elevato che potrebbero bene adempiere alle funzioni di cui innanzi, sono privati di ogni mansione;

4°) le ragioni per le quali fino ad oggi l'ispettorato generale per l'ordinamento del personale non è intervenuto per sanare siffatta situazione, come sarebbe stato suo elementare dovere, soprattutto per la considerazione che,

in conseguenza di così gravi irregolarità, interi servizi e centinaia di funzionari statali sono diretti, nell'esercizio della vigilanza sugli enti privatistici soggetti a pubblico controllo, da fiduciari di questi stessi enti;

5°) quali provvedimenti il ministro dell'agricoltura intende adottare per garantire quei funzionari, dipendenti dalle divisioni controllate dalle federconsorzi, nell'adempimento dei loro doveri, in considerazione che, proprio per la anormale situazione determinatasi in queste divisioni si spiegherebbero le recenti speculazioni sul prezzo dell'olio e particolarmente in considerazione del fatto che la XII divisione — retta da un funzionario della Federazione italiana dei consorzi agrari — incaricata della sistematica rilevazione degli elementi statistico-economici per la conoscenza della situazione economica dell'agricoltura in campo nazionale ed internazionale nonostante conoscesse la reale situazione del mercato, ha reso possibile operazioni di vendita e riacquisto da parte dello Stato di forti quantitativi di olio con sensibili perdite per lo Stato, ingentissimi profitti a favore di enti e speculatori privati e danno notevole per i consumatori;

6°) le motivazioni dei premi corrisposti ad alcuni funzionari, i nominativi di coloro che ne hanno beneficiato, nonché l'ammontare delle somme impiegate a tal fine e la loro precisa provenienza;

7°) lo stato di servizio del signor Domenico Miraglia direttore generale dell'Alto Commissariato per l'alimentazione.

(28973) « GOMEZ D'AYALA, VILLANI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro delle poste e delle telecomunicazioni, per conoscere quando ritiene che potranno essere esaurite le operazioni relative al concorso per esami a 47 posti per merito distinto e 141 per idoneità per la promozione a capo di ufficio, grado IX del ruolo del personale di gruppo C, bandito con decreto ministeriale 9 maggio 1955, che durano ormai da ventotto mesi.

(28974) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro delle poste e delle telecomunicazioni, per conoscere se non ritenga opportuno disporre il sollecito completamento dell'edificio postale nel comune di Gissi (Chieti) che, dopo la sospensione da oltre un anno dei lavori, sta deteriorandosi gravemente con indubbio notevole danno da parte dell'amministrazione.

(28975) « GASPARI ».

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro delle poste e delle telecomunicazioni, per conoscere se non ritenga opportuno disporre il sollecito accoglimento della domanda presentata dall'amministrazione comunale di Tornareccio (Chieti) ed intesa ad ottenere l'allacciamento telefonico della popolosa frazione « Torricchio ».

(28976)

« GASPARI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno, per conoscere lo stato della pratica relativa alla costruzione in San Massimo (Campobasso) dell'asilo infantile.

(28977)

« COLIARO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno, allo scopo di conoscere lo stato della pratica relativa alla costruzione dell'asilo infantile nel comune montano di Roccaspinalveti (Chieti), e se non ritenga di dovere disporre la sollecita esecuzione dell'opera suddetta indispensabile in un comune estremamente povero e con molti bambini bisognosi di cure e di assistenza.

(28978)

« GASPARI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno, per conoscere quali provvedimenti intenda adottare con carattere di urgenza per la costruzione dell'acquedotto di Sellia Marina (Catanzaro), la cui popolazione attualmente si serve di acque del tutto insufficienti e manifestamente inquinate.

(28979)

« FODERARO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno, per conoscere quali provvedimenti con carattere di urgenza intenda adottare per la costruzione dell'acquedotto del comune di San Pietro Apostolo (Catanzaro), in atto approvvigionato da sorgive insufficienti ed inquinate.

(28980)

« FODERARO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri, per sapere se è esatto:

1°) che il professore Giuseppe Mirabella, consigliere economico e funzionario della Presidenza della Repubblica, in ruolo, entri in molte società private e pubbliche quali ad esempio: la « S Henreaux », (Marmi di Car-

rara), la « Tirrenia », ecc. e che lo stesso sia stato nominato dalla Regione siciliana vice direttore generale del Banco di Sicilia, saltando tutti i direttori centrali di lui ben più anziani;

2°) che il direttore Francesco Cosentino, consigliere giuridico del Presidente della Repubblica e funzionario di ruolo della Camera, sia stato nominato dal Governo membro del Consiglio e del Comitato del Banco di Sicilia;

3°) che il dottor Antonio Cova, capo ufficio controlli e riscontri della Presidenza della Repubblica, si occupi di numerosi affari di carattere finanziario e commerciale continuando così la sua già nota attività professionale in questo settore, come prima di assumere l'alto incarico presso la Presidenza della Repubblica.

« Ove tali informazioni siano esatte, si chiede di conoscere se sia ammissibile il permanere di codeste persone nell'*entourage* del Presidente della Repubblica senza costituire motivi di critica e di polemica che investono la più alta carica dello Stato.

(28981)

« SPONZIELLO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere se sia informato della disdetta notificata dall'Ente trasformazione fondiaria e agraria della Sardegna a 36 contadini assegnatari di Santa Margherita, Sarroch e Castiadas, alla scadenza dei due anni di prova secondo il contratto stipulato nel 1955 — dopo che quegli assegnatari avevano lavorato già tre anni nelle terre dell'E.T.F.A.S. — motivando ora le disdette con pretesti futili e per lo più infondati; e per conoscere se non intenda intervenire presso l'E.T.F.A.S. per sospendere le disdette, riesaminare le posizioni dei disdettati alla presenza di ispettori del Ministero, dei rappresentanti della regione, dei delegati degli assegnatari, sentendo anche coloro che dopo cinque anni di lavoro sono stati colpiti dall'ingiusto e arbitrario provvedimento dell'E.T.F.A.S.

(28982)

« POLANO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dell'industria e del commercio, per conoscere quali provvedimenti ha in animo di proporre onde far fronte alla crisi in atto nel bacino carbonifero e metallifero del Sulcis.

« Lo stillicidio dei licenziamenti, che tiene in continua agitazione ed instabilità i lavoratori, la crisi nei prezzi dei metalli, la mancanza di idonee possibilità di assorbimento in altre attività dei lavoratori licenziati costitui-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

scono, con l'approssimarsi dell'inverno, motivi di grande preoccupazione.

« Mentre nelle miniere di Buggenu i lavoratori hanno proceduto alla occupazione dei pozzi, a seguito del licenziamento di sessanta operai, anche in altre località si prevedono reazioni di varia natura, che, senza risolvere in alcun modo l'attuale situazione, non faranno che accrescere il disagio della produzione.

« Il problema è tale per cui solo un intervento tempestivo del Governo e l'ausilio delle imprese e delle categorie operaie possono offrire prospettive di soluzione.  
(28983) « ANGIOY ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro presidente del Comitato dei ministri per la Cassa del Mezzogiorno, allo scopo di conoscere:

1°) se gli consta che nel comune di Bella (Potenza) l'acqua potabile è assolutamente insufficiente; che le proteste dei cittadini in proposito sono clamorose e continue; che le autorità hanno sempre promesso la captazione di altre sorgenti ed un più capace acquedotto, ma finora tali promesse non sono state mantenute;

2°) come e quando la Cassa per il Mezzogiorno intende provvedere a dissetare quella cittadinanza.  
(28984) « PAGLIUCA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della pubblica istruzione, per conoscere i criteri adottati dal provveditore agli studi di Roma per le assegnazioni degli incarichi provvisori (comandi) nelle scuole elementari di Roma e provincia per l'anno scolastico 1957-58.

« Risulta all'interrogante che maestre sono state destinate all'insegnamento in classi maschili, a tutto svantaggio dei maestri (specialmente di quelli del ruolo soprannumerario e degli incaricati annuali), che non possono insegnare nelle classi femminili in quanto il regolamento scolastico stabilisce l'assegnazione delle classi con popolazione scolastica maschile a maestri e di quelle con popolazione scolastica femminile a maestre, norma che non sarebbe stata tenuta in considerazione nell'assegnazione degli incarichi di cui sopra.  
(28985) « BOZZI ».

*Interpellanze.*

« Il sottoscritto chiede d'interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri, per conoscere i motivi per i quali si è creduto di do-

vere proibire l'annuale svolgimento della gara automobilistica Targa Florio sul circuito delle Madonie, la più antica competizione sportiva del genere del mondo che, in cinquanta anni di vita, non ha mai dato luogo ad alcun incidente, anche minimo, nei confronti del pubblico e se, in considerazione di tale inoppugnabile dato di fatto, non ritenga di dover autorizzare lo svolgimento della gara di cui trattasi in questo scorcio di autunno.

(716) « CUTTITA ».

« Il sottoscritto chiede d'interpellare il ministro del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere se, in considerazione del duro e pericoloso lavoro in miniera, non creda equo ed umano abbassare a 55 anni, con minimo di 25 anni di servizio, il limite massimo di età agli effetti della pensione d'invalidità e vecchiaia per i lavoratori del sottosuolo.  
(717) « RIVA ».

**PRESIDENTE.** Le interrogazioni ora lette saranno iscritte all'ordine del giorno e svolte al loro turno, trasmettendosi ai ministri competenti quelle per le quali si chiede la risposta scritta.

Così pure le interpellanze saranno iscritte all'ordine del giorno, qualora i ministri interessati non vi si oppongano nel termine regolamentare.

**La seduta termina alle 19,5.**

*Ordine del giorno  
per la seduta di lunedì 7 ottobre 1957.*

*Alle ore 10:*

1. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958  
(2686) — *Relatore:* Rocchetti.

2. — *Seguito della discussione di mozioni, di interpellanze, di interrogazioni e del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 14 settembre 1957, n. 812, concernente agevolazioni temporanee eccezionali per lo spirito e l'acquavite del vino; esenzione dall'imposta generale sull'entrata per la vendita di vino al pubblico da parte dei produttori; nuova disciplina della esenzione dalla imposta comu-

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

nale di consumo a favore dei produttori di vino; concessione di un contributo negli interessi sui mutui contratti dagli Enti gestori degli ammassi volontari di uva attuati per la campagna vinicola 1957 (3165) — *Relatore*: Roselli.

3. — *Seguito della discussione delle proposte di legge:*

GOZZI ed altri: Riforma dei contratti agrari (860);

SAMPIETRO GIOVANNI ed altri: Norme di riforma dei contratti agrari (233);

FERRARI RICCARDO: Disciplina dei contratti agrari (835);

*e del disegno di legge:*

Norme sulla disciplina dei contratti agrari per lo sviluppo della impresa agricola (2065);

— *Relatori*: Germani e Gozzi, *per la maggioranza*; Daniele, Sampietro Giovanni e Grifone, *di minoranza*.

4. — *Discussione dei disegni di legge:*

Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 (2687) — *Relatore*: Vedovato;

Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 (2688) — *Relatore*: Franceschini Francesco;

Stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 (2693) — *Relatore*: Jervolino Angelo Raffaele;

Stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 (*Approvato dal Senato*) (3033) — *Relatore*: Graziosi;

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 (*Approvato dal Senato*) (3043) — *Relatore*: Franzo;

Ratifica ed esecuzione della *Convenzione* che istituisce l'Unione Latina, firmata a Madrid il 15 maggio 1954 (2530) — *Relatore*: Dominèdò.

Corresponsione di indennità di carica agli amministratori comunali e provinciali e rimborso di spese agli amministratori provinciali (*Approvato dal Senato*) (1956) — *Relatore*: Tozzi Condivi.

Delega al Governo ad emanare nuove norme in materia di circolazione stradale (*Urgenza*) (2665) — *Relatore*: Cervone.

5. — *Seguito dello svolgimento di interpellanze e di interrogazioni.*

6. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

MARTUSCELLI ed altri: Norme di adeguamento alle esigenze delle autonomie locali (669);

*e del disegno di legge:*

Modificazioni alla legge comunale e provinciale (*Urgenza*) (2549) — *Relatore*: Lucifredi.

7. — *Discussione dei disegni di legge:*

Istituzione presso gli Enti esercenti il credito fondiario di sezioni autonome per il finanziamento di opere pubbliche e di impianti di pubblica utilità (*Approvato dal Senato*) (2401) — *Relatori*: Ferreri Pietro, *per la maggioranza*; Raffaelli, *di minoranza*;

Ulteriori stanziamenti per lo sviluppo della piccola proprietà contadina (2390) — *Relatore*: Truzzi.

8. — *Seguito della discussione del disegno di legge costituzionale:*

Facoltà di istituire, con legge ordinaria, giudici speciali in materia tributaria (1942) — *Relatori*: Tesauro, *per la maggioranza*; Martuscelli, *di minoranza*.

9. — *Discussione delle proposte di legge:*

FANFANI ed altri: Provvedimenti per consentire ai capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti negli studi (2430) — *Relatori*: Romanato, *per la maggioranza*; Natta, *di minoranza*;

FABRIANI ed altri: Prolungamento da tre a cinque anni dei termini stabiliti dall'articolo 5 del decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1598 (299) — *Relatore*: Cavallaro Nicola;

Senatore TRABUCCHI: Modificazioni alle norme del Codice civile relative al minimo di capitale delle società per azioni e a responsabilità limitata (*Approvato dal Senato*) (1091) — *Relatore*: Roselli;

Senatore MERLIN ANGELINA: Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui (*Approvato dalla I Commissione permanente del Senato*) (1439) — *Relatore*: Tozzi Condivi;

COLITTO: Proroga del condono di sanzioni per infrazioni alle leggi sul matrimonio dei militari (1771) — *Relatore*: Gorini;

## LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

DAZZI ed altri: Istituzione dell'Alto Commissariato per il lavoro all'estero (1754) — *Relatore*: Lucifredi;

MUSOTTO ed altri: Estensione dei benefici della legge 14 dicembre 1954, n. 1152, ai combattenti delle guerre 1915-18 e 1935-36 (1834) — *Relatore*: Ferrario;

Senatori AMADEO ed altri: Norme per la elezione dei Consigli regionali (*Approvata dal Senato*) (1454) — *Relatore*: Lombardi Ruggero.

10. — *Discussione dei disegni di legge:*

Provvedimenti per le nuove costruzioni e per i miglioramenti al naviglio, agli impianti e alle attrezzature della navigazione interna (1688); — *Relatore*: Petrucci;

Delega al Governo ad attuare la revisione delle vigenti condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato (2012) — *Relatore*: Murdaca.

11. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Acquisti all'estero per conto dello Stato di materie prime, prodotti alimentari ed altri

prodotti essenziali (*Approvato dal Senato*) (2345) — *Relatori*: Vicentini, per la maggioranza; Rosini, di minoranza.

*Discussione del disegno di legge:*

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo integrativo del trattato di amicizia, commercio e navigazione tra la Repubblica italiana e gli Stati Uniti d'America del 2 febbraio 1948, concluso a Washington il 26 settembre 1951 (378) — *Relatori*: Di Bernardo, per la maggioranza; Lombardi Riccardo, di minoranza.

*Discussione della proposta di legge:*

JERVOLINO ANGELO RAFFAELE: Modifica al quarto comma dell'articolo 83 del regolamento del personale delle ferrovie dello Stato, approvato con regio decreto-legge 7 aprile 1925, n. 405 (2066) — *Relatore*: Menotti.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI  
Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI