

CDLXXX.

## SEDUTA DI LUNEDÌ 17 LUGLIO 1961

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **TARGETTI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **BUCCIARELLI DUCCI**

## INDICE

	PAG.
<b>Congedi</b> . . . . .	23187
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Trasmissione dal Senato</i> )	23187 23210
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):	
Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 (2766) . . . . .	23188
PRESIDENTE . . . . .	23188, 23194
FRACASSI . . . . .	23188
AMADEI LEONETTO . . . . .	23191
GONELLA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	23192
23193, 23194, 23195, 23196, 23197, 23198	23198
23208, 23209, 23211, 23213, 23214, 23215	23215
23216, 23219, 23222, 23226, 23230	23230
PELLEGRINO . . . . .	23198
PREZIOSI OLINDO . . . . .	23210
MANCO . . . . .	23218
BARDANZELLU . . . . .	23226
<b>Proposta di legge</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	23187
<b>Interrogazioni</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	23231
<b>Risposte scritte ad interrogazioni</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	23188

**La seduta comincia alle 16,30.**

MANCO, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta di giovedì 13 luglio 1961. (*È approvato*).

**Congedi.**

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Bisantis e Merlin Angelina. (*I congedi sono concessi*).

**Trasmissione dal Senato.**

PRESIDENTE. Il Senato ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Indennità speciale di seconda lingua ai magistrati, ai dipendenti civili dello Stato, compresi quelli delle amministrazioni con ordinamento autonomo, ed agli appartenenti alle forze armate ed ai corpi organizzati militarmente in servizio nella provincia di Bolzano o presso uffici sedenti in Trento e aventi competenza regionale » (*Già approvato dalla I Commissione della Camera e modificato da quella I Commissione*) (1940-1769-B);

« Pagamento in modo virtuale della tassa di bollo sui documenti di trasporto relativi alla navigazione marittima e ai trasporti aerei » (*Approvato da quella V Commissione*) (3210);

« Fissazione di un nuovo termine in materia fiscale » (*Approvato da quella V Commissione*) (3211).

Saranno stampati, distribuiti e trasmessi: il primo alla Commissione che già lo ha avuto in esame, nella stessa sede, con il parere della V Commissione; gli altri alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

**Annunzio di una proposta di legge.**

PRESIDENTE. Informo che è stata presentata la seguente proposta di legge:

CORTESE GIUSEPPE ed altri: « Estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 545, ai congiunti dei titolari

di farmacie caduti nell'adempimento del proprio dovere » (3212).

Sarà stampata, distribuita e, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

#### **Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.**

**PRESIDENTE.** Sono pervenute dai competenti ministeri risposte scritte ad interrogazioni. Saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

#### **Seguito della discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia (2766).**

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

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

**FRACASSI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, desidero anzitutto associarmi in questa sede alle calde espressioni di gratitudine e di soddisfazione con cui il relatore onorevole Amatucci ritenne doveroso nella IV Commissione, cui appartengo, salutare l'opera e la fatica del guardasigilli, fattivamente protese ad affrontare e a risolvere gli annosi e complessi problemi che tuttora travagliano l'amministrazione della giustizia in Italia. Un saluto anche al nostro ex presidente della Commissione giustizia, attualmente valoroso collaboratore del ministro, onorevole Dominè.

Gli sforzi del ministro Gonella non possono non trovare, dentro e fuori del Parlamento, l'apprezzamento solidale da parte di chiunque abbia sinceramente a cuore la dignità morale della funzione giudiziaria, l'efficienza della giustizia, il suo funzionamento organico attraverso il continuo perfezionamento di strutture e di mezzi in cui il diritto, *ars boni et aequi*, si attui certo e chiaro per tutti, spedito e pronto in relazione alla vita e alla moderna società fondata su basi democratiche e civili. Auguro pertanto al guardasigilli, compreso di queste esigenze e finalità, che il suo nobile sforzo trovi presto il suo completo coronamento attraverso la leale collaborazione e l'onesto apporto di tutti. Il suo piano organico di rinnovamento della giustizia, già ampiamente esposto a conclusione del dibattito sul bilancio 1960, inquadra saggiamente lati ed aspetti del problema, vivi nel sentimento e nell'opinione del

mondo del diritto, senza per altro trascurare i dettagli e i particolari nei quali anche vive e si svolge la giustizia in rapporto di completamento e di interdipendenza.

Sono personalmente del suo stesso avviso in merito alla riforma del codice penale e alla riforma del codice di procedura civile. Condivido altresì le valide ragioni che postulano l'urgente riordinamento penitenziario e la risoluzione del problema dell'edilizia giudiziaria.

Durante i lavori della Commissione fui anche convinto sostenitore dell'istituzione di una quarta sezione speciale della Corte dei conti per i giudizi in materia di pensioni di guerra.

Ma, prescindendo da questi superiori aspetti del rinnovamento della giustizia, su cui i colleghi qualificatamente preparati (e mi piace ricordare gli interventi degli onorevoli Giuseppe Gonella e Degli Occhi; dopo di me altri valorosi colleghi parleranno, come gli onorevoli Bettiol e Amadei) non mancheranno di dare nel dibattito il loro contributo di alta preparazione e di vasta dottrina. Io intendo richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo su un problema di cui l'uno e l'altro, in passato, già ebbero a occuparsi, lasciandolo peraltro a tutt'oggi insoluto. È il problema della sistemazione degli amanuensi e dattilografi assunti negli uffici giudiziari a norma dell'articolo 99 dell'ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie del 1924. È il problema di una fra le più umili categorie della vita burocratica, la cui opera dal Governo stesso fu riconosciuta indispensabile all'amministrazione e all'esercizio della giustizia e le cui richieste quindi, sul piano morale, economico e tecnico, dovrebbero trovare una maggiore sensibilità e comprensione da parte nostra. Governo e Parlamento più volte si erano impegnati a risolverlo, ma solo con la legge 27 dicembre 1951, n. 1444, fu istituito il ruolo dei dattilografi giudiziari, con una organizzazione appena di 500 unità. In esecuzione di quella legge fu bandito il primo concorso con il quale, non potendovi neppure partecipare la maggior parte dei dattilografi in servizio, si ebbe la sistemazione di non più di 250 unità. Il Governo, nonostante il formale impegno assunto, fu successivamente distratto da altri problemi più gravi e urgenti, sicché quello dei dattilografi, accantonato, fu appassionatamente ripreso dall'onorevole Cervone con la proposta di legge n. 2858, trasformata poi nella legge 26 febbraio 1958, n. 58. Ma neppure questa riusciva a risolvere completa-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

mente il problema il quale, essenzialmente umano e sociale, doveva essere affrontato in conformità delle leggi di Stato e attraverso provvedimenti specifici atti a dare una congrua sistemazione di tutta la categoria. Vediamo infatti che i concorsi finora espletati, se hanno pur dato una soddisfacente sistemazione alla maggioranza, non sono stati certamente in grado di soddisfare alle legittime aspirazioni di tutta la categoria, tanto benemerita per quanto umile. Si sono avuti conseguentemente non pochi e non ingiustificati malcontenti, perché non sono mancati casi di lavoratori della medesima categoria, i quali, a parità di condizioni e requisiti soggettivi, hanno subito un trattamento discriminatorio per l'errata interpretazione e valutazione delle condizioni e dei requisiti stessi.

Sono molte le lagnanze che si raccolgono sindacalmente al riguardo, e tutte giuste, anche per ben altre ragioni e considerazioni. È indiscutibile e di tutta evidenza che l'organico attuale si appalesa assolutamente insufficiente al fabbisogno, anche minimo, degli uffici giudiziari, sia perché ben 500 preture restano addirittura sfornite di almeno un dattilografo, sia perché le moltiplicate esigenze dei singoli uffici non potranno mai essere soddisfatte dal personale attualmente in servizio.

Avemmo già occasione di sottolineare la necessità che il numero dei posti complessivi venga mantenuto almeno nel limite delle 2500 unità oggi occupate di fatto. Ad evitare però difficoltà di ordine finanziario, l'aumento, per il momento, potrebbe essere contenuto nel limite della metà della cifra.

Le 2500 unità che oggi prestano servizio negli uffici giudiziari a stento riescono a sopprimere alle necessità più urgenti ed inderogabili: è una realtà da tutti constatata. Ove pertanto queste unità dovessero comunque essere ridotte, la prima ripercussione negativa si avrebbe nel servizio che gli uffici medesimi disimpegnano e che è dovere dello Stato snellire e rendere più spedito, per una più efficiente e dinamica amministrazione della giustizia.

Ribadisco, onorevole ministro, questi concetti per dimostrare come il problema dei dattilografi non sia, a parte il resto, problema isolato e come pertanto debba essere considerato anche sotto il profilo dell'utilità collettiva, prima ancora che sotto quello umano, pure delicato e importantissimo.

Se avremo temperato l'una e l'altra esigenza, ne trarranno vantaggio certamente tutta la collettività prima e i dattilografi e gli amanuensi giudiziari dopo.

Questo provvedimento, comunque, non sarà sicuramente estraneo al piano organico di rinnovamento della giustizia.

Non sarò io a fabbricare castelli in aria e a considerare i problemi avulsi dal sistema nell'ambito del quale solamente possono essere ragionevolmente affrontati. Sento per primo il dovere di adottare la massima rigidità di spesa in rapporto all'economia nazionale; ma questo principio di saggia amministrazione deve essere temperato con le effettive esigenze umane di chi onestamente presta il suo lavoro ed anzi è costretto a farlo senza alcuna prospettiva per il futuro della propria famiglia, vivendo alla giornata con la spada di Damocle della provvisorietà di occupazione, che affievolisce la stessa applicazione al lavoro, distraendo inevitabilmente da esso.

Pertanto quello che oggi si chiede è una sufficiente modifica al vigente ordinamento e l'emanazione di nuove norme per un più giusto riconoscimento dei meriti e dei bisogni, così da dare alla categoria dei dattilografi ed amanuensi quella tranquillità morale ed economica che è indispensabile per poter compiere con serenità il proprio dovere, senza l'assillo costante delle quotidiane preoccupazioni economiche le quali, per chi desidera vivere onestamente e dignitosamente, significano diuturne riunioni che si ripercuotono sulla propria famiglia.

La categoria ha viva fiducia che la favorevole predisposizione mostrata dal Governo e dall'onorevole ministro guardasigilli non sarà frustrata dallo spauracchio, per altro solo fantomatico, rappresentato dall'aggravio di oneri finanziari derivanti dall'approvazione di nuove norme e di nuovi riconoscimenti e dall'estensione di vitali benefici economici.

Non è fuori luogo sotto questo rispetto sottolineare anche la circostanza che la categoria dei dattilografi e degli amanuensi giudiziari, con un diuturno gravoso lavoro, fa affluire annualmente all'erario centinaia di milioni, dai quali non solo si attingono i fondi per gli stipendi, ma si realizzano considerevoli margini di lucro per lo Stato.

Da quello che poi in concreto si richiede, onorevole ministro, non viene sempre e direttamente ad implicare un aggravio di spesa, tanto che io lo definisco soprattutto alla stregua per lo più di un'onesta prova di sociale solidarietà, di cui non avremmo il diritto di parlare con tanta libertà se poi non ci sentissimo di applicarla e sancirla, con la nostra azione; solidarietà sociale che, mentre attua

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

il più elementare principio di giustizia distributiva sacito dall'articolo 3 della Costituzione, deve rendere operante capillarmente, senza zone d'ombra, quella legge dell'equità e della morale che ispira tutte le altre leggi, per la quale soltanto, nell'ambito della società democratica, ogni uomo è persona, titolare di doveri, ma anche di diritti.

Quello che innanzitutto si chiede per gli amanuensi dattilografi è la creazione di una loro carriera esecutiva ed il loro inquadramento in detta carriera.

Presso ogni altra amministrazione dello Stato esiste una carriera esecutiva e non si capisce la ragione per cui quella giudiziaria ne debba essere ancora priva.

Si è voluto fare ricorso a riguardo all'incongruente motivo della «confusione negli uffici» cui la carriera medesima porterebbe. Ci si permetta, da parte nostra, osservare che nessuna confusione può derivare da una precisa e chiara veste giuridica, da cui invece i servizi giudiziari possono trovare notevoli benefici, al punto che gli stessi magistrati e funzionari giudiziari lo riconoscono e sostengono.

L'attuale personale di dattilografia si trova in condizione di essere inquadrato nella predetta carriera a mente dell'articolo 181 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3. Si tratta di personale munito di titolo di studio necessario, ricco di una notevole esperienza acquisita nei vari servizi giudiziari, avendo dato, per decenni, positiva prova di capacità e di attitudine a svolgere le mansioni proprie della carriera medesima.

La carriera esecutiva, ritenuta da tutte le altre amministrazioni dello Stato indispensabile per un buon andamento, si impone come urgente ed improrogabile anche nel settore giudiziario.

Essa, limitatamete ai dattilografi, potrebbe seguire stadi già suggeriti da proposte sindacali e in convegni: inizio come dattilografo di secondo grado; dattilografo di primo grado; archivista; primo archivista; archivista capo.

Ogni preoccupazione circa la confusione degli uffici viene dunque meno perché il personale di dattilografia non intende, una volta ottenuto l'inquadramento, invadere nel futuro il ruolo dei cancellieri e segretari; desidera restare nella carriera esecutiva, non però nell'umiliante condizione attuale secondo cui un dattilografo, nel corso di un intero arco di carriera (40 anni), debba continuare a svolgere la medesima gravosa ed estenuante funzione.

Si invoca inoltre la loro partecipazione ai proventi di cancelleria. Estendendo al personale dattilografo ed amanuense i detti benefici, esso, che è costretto a vivere con uno dei più bassi redditi fissi, potrà arrotondarlo senza danneggiare nessuno; e si eviterebbe un'ingiustificata discriminazione rispetto alle altre categorie della stessa amministrazione che da tempo ne beneficiano.

La partecipazione ai proventi di cancelleria venne istituita a causa del progressivo aumento del costo della vita e la sua mancata estensione al personale suddetto viene a perpetuare una palese ingiustizia e una patente discriminazione, con conseguente avvilitamento degli esclusi.

Per quanto riguarda l'aumento dell'organico del personale, ho già detto l'indispensabile. Qui voglio aggiungere che il suo mantenimento alla 2.500-3.000 unità, in corrispondenza degli effettivi prestatori di lavoro, non è solamente sentito dalla categoria, ma anche dai cancellieri e dai magistrati, i quali constatano quotidianamente gli sforzi che il personale di dattilografia specialmente è costretto a compiere per tentare di far fronte alle crescenti necessità di servizio.

Richiamo poi, in particolare, l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità dell'istituzione di una cassa mutua e di previdenza, esigenza questa particolarmente sentita dalla categoria, la quale oggi, di fronte alle imponderabili e ricorrenti esigenze della vita familiare, solo attraverso il laborioso *iter* burocratico dell'« Enpas » può ottenere dei modestissimi prestiti. Il trattamento mutualistico e previdenziale potrebbe benissimo essere assimilato a quello oggi vigente per i cancellieri e segretari giudiziari.

Noi siamo consci della complessità delle nostre proposte e richieste, ma siamo anche fiduciosi che questo non costituirà una remora, o, peggio, un motivo per l'accantonamento delle medesime. Si tratta di compiere un atto di giustizia verso coloro che, prestando la loro non superflua opera per l'amministrazione della giustizia positiva, confidano nella sensibilità e solidarietà dello Stato, quella solidarietà che, per tramite nostro, si attua nella vita del popolo.

E quindi nostro comune dovere aiutare lealmente coloro che, come i dattilografi e gli amanuensi giudiziari, desiderano solo vivere in schietta onestà e dignità, necessari per sentirsi non soltanto formalmente inseriti nella vita dello Stato, ma come parte attiva e rispettata nei suoi legittimi diritti e interessi. Si tratta di circa tre mila lavoratori. ma il

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

numero non conta, perché la giustizia e il diritto esistono autonomamente a prescindere dalla quantità cui possono riferirsi nella loro attuazione positiva; a prescindere anche dal modo con cui certe rivendicazioni possono essere fatte valere dagli interessati.

Recentemente ho avuto l'onore di assistere al primo congresso nazionale della categoria, e quanto mi sono accinto ad esporre ed a richiedere è stato, in quella sede, ampiamente dibattuto con senso di alta responsabilità, di chiarezza e coscienza rispetto agli effettivi bisogni. Questi modesti lavoratori hanno ora fiducia nello Stato democratico.

Anche io, confidando nella sensibilità particolare del ministro guardasigilli che si farà interprete presso il Governo di queste istanze, ho fiducia che le attese della categoria non andranno deluse.

Recentemente è stato fatto qualche cosa di concreto e, giustamente, a favore dei cancellieri: proprio in questo periodo di ferie, io prego il ministro guardasigilli di fare qualche cosa anche per i dattilografi e gli amanuensi. (*Applausi al centro*).

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

**AMADEI LEONETTO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, è destino del nostro bilancio, quello che riguarda la amministrazione della giustizia, di essere discusso nelle giornate più melanconiche e squallide della nostra vita parlamentare. Così è successo l'anno scorso, così è accaduto due anni fa; auguriamoci che questo non abbia a ripetersi per l'esercizio venturo. L'unico elemento positivo per l'oratore che interviene è il fatto di discutere questo bilancio di fronte ad un ministro guardasigilli della capacità e della levatura dell'onorevole Gonella, che alle doti di preparazione e di studio che lo distinguono sa aggiungere l'apprezzabile distinzione dell'uso di una particolare cortesia. Avversario politico dunque di tutto rispetto, così come è a dirsi dell'onorevole sottosegretario di Stato e del valoroso Presidente della Commissione. E, infine, non posso non aggiungere una parola di elogio che dovrebbe essere avvertita più a fondo come proveniente da un deciso avversario politico all'onorevole Amatucci per la sua pregevole relazione.

Anche quest'anno avrei potuto, come ho avuto più volte l'onore di fare in occasione della discussione dei passati bilanci, trattare ampiamente il bilancio, cogliendone gli aspetti più salienti e fondamentali; quest'anno, invece, accentrerò il mio intervento su un paio di argomenti che ritengo meritevoli di seria con-

siderazione. La relazione in verità meriterebbe di più perché, essendo molto ampia, invoglia al dibattito; ma mi sono ripromesso una disciplina oratoria alla quale intendo attenermi e per potere essere ascoltato con maggiore attenzione e per non appesantire la discussione.

Gli argomenti che tratterò, onorevoli colleghi, sono: la specializzazione del giudice penale e l'altro, a mio avviso assai rilevante, che riguarda la modifica indispensabile ed urgente da apportare alla legge che ha istituito il Consiglio superiore della magistratura. Perché, così come è stata organata quella legge, il Consiglio superiore della magistratura non funziona come dovrebbe ed i primi a dolersene sono gli stessi suoi componenti, magistrati o laici che siano. Di questa insofferenza reco modestissima eco in questa aula, certo come sono di rivolgermi a uomini di alta competenza che di questo problema faranno attenta materia di esame.

Sono moltissimi anni che io insisto sulla specializzazione del giudice penale e mi permetto di insistere ulteriormente, perché, a mio giudizio, è una questione di primaria importanza sulla quale il ministro deve porre tutta la sua riflessione. Oggi, nella vita moderna, si va consolidando la specializzazione in tutti i settori dell'attività umana, talché senza specializzazione il progresso civile non potrebbe perfezionarsi ed affinarsi; ed è per ciò che noi ci auguriamo che anche nel mondo del diritto e quindi della amministrazione della giustizia vi si pervenga.

Il progresso scientifico che poderosamente avanza fa sì che le molte discipline giuridiche, ivi compresa quella penale, abbiano creato degli agganci con altri rami del diritto, ramificazioni e addentellati che continuamente ogni giorno si pongono e si consolidano, facendo sì che il diritto penale vada ad invadere ormai il terreno che fino ad oggi era ritenuto di competenza quasi esclusiva di altri rami del diritto.

Lo studio e la applicazione del diritto penale hanno necessità della conoscenza approfondita del diritto amministrativo, costituzionale, internazionale, finanziario, ecclesiastico, civile e commerciale, ma questi chiamerei gli agganci naturali della disciplina penalistica. Vi sono addentellati con altre materie che pur non avendo, secondo alcuni studiosi, raggiunto dignità ed autonomia scientifica, sono nondimeno complementari e spesso integratrici per una retta conoscenza ed applicazione del dato normativo penale. Mi riferisco particolarmente alle materie che appaiono necessarie per lo studio della dogmatica penalistica, come

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

la filosofia e la storia del diritto penale, il diritto penale comparato, la conoscenza del reato e del reo mediante la antropologia criminale, endocrinologia criminale, psicologia criminale, psichiatria forense, nonché la sociologia criminale, la medicina legale, la scienza penitenziaria.

Noi purtroppo rileviamo nella pratica forense che il magistrato, anche dotato della migliore buona volontà, di spiccata intelligenza, ha scarsa conoscenza di queste materie. Non le conosce a fondo perché non le ha studiate all'università; non dopo perché il magistrato non ha tempo né mezzi per potersi dedicare con impegno allo studio di dette materie complementari; anche se la loro conoscenza è di enorme importanza per il giudice penale. Da qui la superficialità e l'empirismo con i quali vediamo trattate le questioni più delicate, con grave mortificazione dei difensori, dei magistrati e soprattutto della giustizia.

AMATUCCI, *Relatore*. Perfino la medicina legale è facoltativa!

AMADEI LEONETTO. Vogliamo rimediare a questo stato di cose?

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Nel nuovo piano forense la medicina legale è obbligatoria.

AMADEI LEONETTO. È una buona cosa, ma, oltre alla medicina legale, alla quale mi riferisco per l'interruzione cortese del relatore, vi sono tutte le altre materie cui ho accennato che debbono far parte del bagaglio di erudizione del giudice.

Subito dopo l'esame di uditore, il giovane magistrato dovrebbe frequentare corsi di specializzazione, con lezioni di criminologia, per avere un insieme di cognizioni fondamentali. Successivamente gli dovrebbero essere impartite lezioni sul fenomeno criminoso nella vita sociale, sul reato e sul delinquente, con particolare rilievo alla medicina legale ed alle sue numerose ramificazioni quali la traumatologia, tossicologia, ginecologia, antropologia e psichiatria...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Nella nuova legge sulle promozioni fra i vari esami è previsto per la prima volta quello di medicina legale.

AMADEI LEONETTO. Ma, oltre alla medicina legale, come ho detto, vi sono tutte le altre materie che ho elencato e che debbono far parte del corredo giuridico del magistrato, se vuole essere un erudito e quindi giusto applicatore della legge. I corsi di specializzazione, il cui inizio dovrebbe avvenire subito dopo l'esame per l'acquisizione della qualifica di uditore giudiziario, potrebbero essere me-

glio completati dopo il periodo di uditorato e perfezionati quando il giovane magistrato diventa giudice a tutti gli effetti.

Penso che ove disponessimo in questo modo, gioveremmo alla dignità della giustizia, alla serietà della giustizia, ed al cittadino, il quale ha il diritto di essere giudicato per quello che è veramente, con tutte le sue tare, le sue manchevolezze, le sue possibili aberrazioni di carattere psicologico, di carattere patologico, quale è insomma nella realtà ambientale e sociale in cui ha commesso il crimine, di modo che attraverso il vaglio della personalità del colpevole sia rafforzata nella maniera più efficace la difesa sociale contro il delitto. Ma l'argomento più importante che ritengo di trattare in questa discussione è la questione riguardante il Consiglio superiore della magistratura. Durante lo statuto albertino la distinzione fra i tre poteri era diventata una distinzione esclusivamente teorica e concettuale in quanto tra i poteri in cui si articola la vita dello Stato mancava quello giudiziario. Successivamente, con il fascismo, l'unico potere che mantenne piena ed integra la sua validità fu quello esecutivo. Anzi il potere esecutivo considerò l'ordine giudiziario come qualcosa di suo, qualcosa che gli appartenesse e — come, del resto, accade nei regimi dittatoriali — anche il potere legislativo esistette più di nome che di fatto.

Quello che volle l'Assemblea Costituente fu la radicale trasformazione della situazione vigente nel 1946, volle cioè che la magistratura diventasse un potere.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. La Costituzione parla di « ordine » e non di « potere ».

AMADEI LEONETTO. La Costituente volle che la magistratura diventasse un potere, onorevole ministro e mi dispiace contraddirla.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. La Costituzione non volle introdurre questo termine.

AMADEI LEONETTO. È vero che nella Costituzione non si parla di potere per la magistratura, ma tale termine non si adopera nemmeno per l'esecutivo né per il legislativo: sta di fatto che la qualificazione di « ordine giudiziario », così come dice la lettera della Costituzione, in realtà significa « potere giudiziario ».

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma nella Costituzione non si parla di ordine legislativo e di ordine esecutivo.

AMADEI LEONETTO. Non li chiama, però, neanche poteri, come non chiama potere quello giudiziario.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

Se mi consente, onorevole ministro, la Costituente volle che la magistratura assumesse la qualifica di potere, anche se questo termine non è stato introdotto nella Costituzione. Per assicurare alla magistratura questo potere, la dotò di un organo di autogoverno che le consentisse di fronteggiare da pari a pari il potere esecutivo, di essere la realizzatrice della volontà popolare espressa attraverso le leggi votate dal Parlamento, che le consentisse inoltre di avere gli occhi bene aperti sulla attività legislativa, attraverso la possibilità, tramite la Corte costituzionale, di un esame delle leggi votate dal Parlamento.

Alla magistratura, creata potere, fu dato un organo costituzionale che la dirigesse e la rappresentasse, affrancandola dalla direzione e dalla rappresentanza del potere esecutivo. Con questa strutturazione nuova si volle dare alla magistratura l'indipendenza esterna nei confronti degli altri poteri dello Stato, indipendenza esterna che giova per acquisire l'indipendenza interna, perché, se non esiste l'indipendenza esterna, non può esistere quella interna e se non esiste è l'indipendenza dagli altri poteri dello Stato, se cioè la magistratura non è essa stessa potere, non è libera, perché, attraverso il meccanismo della carriera, il potere esecutivo ha sempre la possibilità di influire sul singolo giudice, sulla indipendenza interna del corpo giudiziario.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Semmai è il potere legislativo che interviene, come abbiamo visto in occasione di una recente legge.

AMADEI LEONETTO. Perché il legislativo e non l'esecutivo? Ella ritiene forse che il potere esecutivo sia sempre stato indenne dall'interferire negli affari del potere giudiziario?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Certo che è il legislativo che interferisce! È il legislativo che propone di assorbire gli idonei tra i vincitori di un concorso, come è avvenuto di recente. Questa è una interferenza, non quella del potere esecutivo.

AMADEI LEONETTO. Ella deve darmi atto, onorevole ministro, che il mio gruppo è stato contrario al provvedimento a cui fa riferimento.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Non dico questo in polemica con lei.

AMADEI LEONETTO. Ad ogni modo, diciamo che vi può essere interferenza e del potere esecutivo e del potere legislativo e nell'uno o nell'altro caso è chiaro che si attenta alla libertà della magistratura.

Ed è proprio per evitare questa deprecabile possibilità che la Costituzione ha inteso creare il potere giudiziario autonomo ed indipendente da ogni altro potere. Si è detto da molti, adoperando un sofisma — e purtroppo i sofismi talvolta appaiono più sostanziali delle ragioni — che se una cosa è il governo della magistratura, altra e ben diversa caratteristica presenta l'esercizio sovrano della funzione giurisdizionale per cui, se pure tale governo si trova nelle mani del potere esecutivo, mai potrebbe venir meno la garanzia nella giurisdizione, perché il giudice è forte della sublime capacità di elevarsi al di sopra delle persone, delle vicende in contrasto, dei suoi stessi interessi individuali.

Queste affermazioni retoriche sono pronunciate e fanno impressione, ma la realtà, al di fuori delle astrazioni e distinzioni teoriche, ha dimostrato che si possiede il governo della magistratura o prima o dopo influisce mediante la carriera sull'esercizio della funzione giurisdizionale che sarà sovrana fin dove e fin quando apparirà comodo al sovrano della magistratura.

Ora, le norme della Costituzione al titolo IV dagli articoli 101 a 110 conferiscono finalmente una impronta notevole e originale al nostro ordinamento costituzionale. E dirò che anche i critici più severi della Costituzione non hanno mosso critiche a queste norme, la cui compilazione si attendeva da tempo dalla magistratura e dai cittadini. Dall'articolo 101: « La giustizia è amministrata in nome del popolo. I giudici sono soggetti soltanto alla legge », fino all'articolo 110 ci troviamo dinanzi ad un complesso di norme che imprimono un carattere di dignità e di elevatezza alla magistratura e la costituiscono in potere. Insisto su quest'ultimo concetto e cercherò di darne dimostrazione.

Chi parlò ha avuto l'onore di far parte della Costituente, e ricorda che sia nel comitato dei 75 che in Assemblea si discusse a lungo perché alcuni volevano che la magistratura assumesse la qualifica di potere, mentre altri preferivano quella di ordine. Si arrivò ad una soluzione di compromesso che ritengo sia stata indovinata: si stabilì infatti che la magistratura fosse, sì, un ordine, ma autonomo ed indipendente da ogni altro potere. E poiché nessuno può essere indipendente da un altro se non è egli stesso un potere, con quella dizione si affermò che la magistratura è un ordine autonomo e che è un potere fra gli altri.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Gli altri poteri non si chiamano ordini però.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

AMADEI LEONETTO. Ma non si chiamano nemmeno poteri nella Costituzione. Il Consiglio superiore della magistratura, come organo rappresentativo del potere giudiziario, è indubbiamente un organo costituzionale.

Alcuni studiosi hanno cercato di negare questa qualità, assumendo che organo costituzionale è soltanto quell'organo che può esercitare una funzione di indirizzo politico. Però questa tesi, sia pure brillantemente sostenuta, non ha avuto fortuna, tanto che su di essa non si è insistito, anche per la ragione molto semplice che, ove negassimo la qualifica di organo costituzionale al Consiglio superiore della magistratura per il fatto che esso è privo di funzione di indirizzo politico, la stessa qualifica non dovrebbe assumere la Corte costituzionale, la quale certamente non esercita siffatta funzione.

Il Consiglio superiore della magistratura è organo costituzionale per il carattere della essenzialità all'esistenza stessa dello Stato, in quanto rappresenta il potere giudiziario che dello Stato moderno è un presupposto giuridico fondamentale; perché ha la dote della indispensabilità dell'esercizio della funzione; perché rappresenta e regola un ordine costituzionale con criteri che immediatamente lo fanno partecipare della sovranità statale. Affermava nel 1947 il nostro Presidente, onorevole Leone — si dice che non si dovrebbero mai citare i presidenti delle assemblee e chiedo scusa se lo faccio —...

PRESIDENTE. Se i presidenti si citano in bene, ritengo sia possibile farlo.

AMADEI LEONETTO. ...afferitava, dunque, allora l'onorevole Leone che il Consiglio superiore della magistratura ha lo scopo di sganciare il potere giudiziario dagli altri organi dello Stato e nello stesso tempo di impedire che si crei una casta chiusa della magistratura. Che cosa fecero, allora, i costituenti per evitare che si raggiungesse un obiettivo e non l'altro? Affidarono, come era successo in altri Stati moderni, la presidenza del Consiglio superiore della magistratura al Presidente della Repubblica; chiamarono a farne parte di diritto il primo presidente della Cassazione e il procuratore generale della stessa Cassazione, fecero sì che 14 membri provenissero dal corpo giudiziario attraverso una elezione diretta da parte di tutti i giudici ordinari delle diverse categorie e questi 14 magistrati eletti venivano prelevati quanto a 6 dalla Corte di cassazione, 4 dalle corti di appello, 4 dalle magistrature dei tribunali; mentre 7 dovevano essere i componenti il Consiglio superiore eletti dal Parlamento. Con ciò si volle

impedire che la magistratura si chiudesse in una casta chiusa e la presidenza del Presidente della Repubblica, supremo armonizzatore dei poteri dello Stato, aveva il fine precipuo e squisito di far sì che questo organo non rappresentasse qualche cosa di avulso dagli altri poteri dello Stato in quanto il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità dei tre poteri; così che la composizione del Consiglio superiore della magistratura, quale fu voluta dai costituenti, con la partecipazione dei componenti laici, aveva appunto il fine specifico di impedire che la magistratura si riapertasse in una casta chiusa. Del resto potremmo fare un discorso molto lungo sulla eventualità della formazione di una casta chiusa della magistratura e sui pericoli derivanti dal fatto che la magistratura potrebbe rendersi indipendente in una forma tale da trovarsi in contrasto con gli altri poteri dello Stato. Noi di questa parte abbiamo fiducia nella magistratura: coloro che muovono queste critiche forse non hanno la nostra stessa fiducia. Noi pensiamo che solo se indipendente può la magistratura essere all'altezza del compito che le è affidato, che è uno dei compiti più suggestivi e concreti per la regolamentazione democratica della vita dello Stato.

Per essere degna della nobiltà che la Costituzione le assegna e la funzione le conferisce, la magistratura deve non solo essere libera e indipendente, ma disporre di leggi giuste e di una organizzazione interna quanto mai democratica che la sollevi dal tormento della carriera e delle promozioni. Ma riprenderemo questo discorso al momento più opportuno.

Con l'articolo 105 della Costituzione vengono assegnati al Consiglio superiore della magistratura compiti che con lo statuto albertino appartenevano al Consiglio dei ministri e al ministro della giustizia.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono quattro compiti precisi. Sono elencati. La legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura ha attribuito compiti che vanno oltre quell'articolo. Le cito, per esempio, i pareri sui disegni di legge, sui provvedimenti legislativi. Siamo andati oltre i quattro compiti.

AMADEI LEONETTO. Quando verrò a discutere la legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura vedrà, onorevole ministro, che, se in qualche parte la legge può avere esteso alcuni compiti, ne ha soffocato le prerogative più essenziali, tanto che oggi il Consiglio superiore della magistratura è un organo asfittico, rachitico, perché non possiede iniziativa, che solo appartiene al mi-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

nistro, ed è costretto all'accordo con il ministro.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. La legge è stata approvata senza alcun voto contrario.

AMADEI LEONETTO. Mi permetterò di dimostrare il contrario, onorevole ministro, perché anch'io feci parte di quel comitato ristretto che elaborò i compiti da assegnare al Consiglio superiore della magistratura.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Quello che conta è la votazione finale.

AMADEI LEONETTO. Forse quanto dissi a suo tempo lo sarà sfuggito dalla memoria, perché io non sono né professore universitario né uomo dotato di robusta dottrina. Però avanzai allora delle riserve che ripeterò oggi in questa sede.

Afferma l'articolo 105 della Costituzione: « Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati ». Quindi tutta la materia più importante e consistente per la vita della magistratura è affidata al Consiglio superiore.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Amministrativa, però.

AMADEI LEONETTO. A ribadire la portata di detto articolo la Costituzione ha voluto precisare quali siano i compiti che restano al ministro della giustizia con la nuova organizzazione autonoma data al potere giudiziario. E non sono compiti di scarso rilievo, onorevole ministro. Ella non se ne deve adattare. Si capisce che con lo statuto albertino, il ministro della giustizia...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono stato io a dare la spinta all'approvazione della legge. Era da dieci anni che la legge sul Consiglio superiore della magistratura dormiva.

AMADEI LEONETTO. È vero, ma è altrettanto chiaro che l'attribuzione delle facoltà concesse al ministro dall'articolo 110 della Costituzione...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono chiare.

AMADEI LEONETTO. Ma sono state estese. Al ministro competono le attività ausiliarie, che non sono di poco conto, ma non lo riguarda tutto ciò che attiene alla magistratura ed al suo stato giuridico ed economico, giacché essa non adempie ad un servizio, ma esplica una funzione che non esito a definire come la più delicata e fondamentale della vita dello Stato.

La Costituzione ha inteso stabilire una netta separazione fra il ministro e l'ordine giudiziario, tanto che ha escluso il ministro dal Consiglio superiore della magistratura e ha voluto che ciascuno, nell'ambito della propria competenza, avesse la possibilità di esercitare il proprio potere per il raggiungimento dei fini istituzionalmente assegnati.

Con la legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura — 24 marzo 1958 — si è contrastato e distorto lo spirito della Costituzione, se n'è travisata la lettera e si sono addirittura smarriti alcuni elementari principi giuridici. Guardiamo, ad esempio, l'articolo 7. Premesso che non sia in quell'articolo la prova macroscopica di una violazione gravissima dei concetti generali dell'ordinamento giuridico, osserviamo che mentre ogni organo collegiale di amministrazione attiva come i consigli di amministrazione degli istituti di assistenza e beneficenza, i consigli comunali e provinciali, ecc., ha la facoltà di organizzare all'interno i propri servizi senza l'intervento preventivo di organi estranei e ciò in base ai concetti di autonomia e responsabilità, per il Consiglio superiore della magistratura, anche per l'organizzazione interna, occorre il preventivo benestare del ministro: altrimenti non si organizza nulla!

Ma vi è un articolo molto più fondamentale: l'articolo 11, con il quale si nega quanto i costituenti vollero: spogliare il ministro di ogni ingerenza nella magistratura. Con quell'articolo il potere esecutivo rientra sfacciatamente, brutalmente in un settore da cui la Costituzione lo aveva allontanato. Senza la richiesta del ministro il Consiglio superiore non può muoversi ed agire, attraverso la richiesta gli si toglie l'autonomia e quindi la natura di organo costituzionale.

Il ministro...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. È responsabile del funzionamento.

AMADEI LEONETTO. Parleremo anche di questa responsabilità. Voleva questo la Costituzione? Ma la richiesta, in senso tecnico-giuridico, così almeno mi è stato insegnato, non è altro che la dichiarazione mossa da un organo ad altro organo perché quest'ultimo emetta un provvedimento che è di sua competenza. Ma, con la richiesta di cui all'articolo 11, questa nozione è travisata, perché si pone addirittura una condizione, in quanto senza di essa il Consiglio non può provvedere. Così essendo, è assurdo parlare di autonomia e indipendenza per l'organo di autogoverno

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

della magistratura che non può agire se non v'è la richiesta del ministro della giustizia.

Non solo sono offese la Costituzione e la logica giuridica, ma anche una logica semplice e piana. Infatti il Consiglio superiore deve compiere obbligatoriamente determinate attribuzioni per le quali è investito di responsabilità esclusiva. Ma per agire deve intervenire, altro organo, il ministro, che non assume alcuna responsabilità perché estraneo alle deliberazioni. Il ministro ha pertanto potere paralizzatore, senza assunzione di responsabilità.

Se grave dunque è la richiesta, più grave ancora la proposta di concerto. Con questa si ferisce la stessa determinazione della volontà del Consiglio. Non si tratta più di sola iniziativa, ma di sostanziale e forzata cooperazione alla decisione, resa più aspra dall'accordo di merito del ministro.

Ci domandiamo a cosa si riduca la esclusività del Consiglio se i suoi provvedimenti sono condizionati alla volontà di quel potere esecutivo dal quale la Costituzione voleva liberare il magistrato. E se il Consiglio superiore non si concerta col ministro, che avviene?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Non è vincolante e fa diversamente. Si concerta e poi fa.

AMADEI LEONETTO. Ne prendo atto, onorevole ministro, perché questa è questione dibattuta in dottrina. Alcuni autori pensano che debba essere così come lei ha detto, proprio per dare un senso alla cosa, stante l'incongruenza dell'articolo 11. Però, nella prassi, questo non è mai avvenuto fino ad oggi, così come non è accaduto che il Consiglio superiore abbia potuto deliberare nonostante la mancata richiesta del ministro.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ho detto che non è vincolato al concerto. Può chiedere un altro concerto successivo.

AMADEI LEONETTO. E se il secondo concerto fa... le stecche?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Che sia chiaro! Non vorrei che avesse inteso che io abbia detto qualcosa di diverso. Questa è l'esperienza di questi due o tre anni.

AMADEI LEONETTO. Ma se l'accordo non si raggiunge, che cosa può fare il Consiglio superiore della magistratura?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. E la responsabilità del funzionamento, che è del ministro, dove la mette? È responsabile davanti al Parlamento!

AMADEI LEONETTO. Ella non è responsabile del funzionamento del Consiglio superiore. Non si ponga questi problemi, non sono problemi suoi. Non le fa carico la responsabi-

lità delle azioni del Consiglio superiore, perché l'ordine giudiziario è autonomo ed indipendente da ogni altro potere ed il ministro, poiché non partecipa all'atto definitivo del Consiglio superiore che è libero di dare ai suoi provvedimenti il contenuto che ritiene più idoneo, non assume responsabilità alcuna di fronte al Parlamento.

Ella è responsabile politicamente per quanto opera nell'ambito delle sue attribuzioni singole o collegiali quale membro di un Governo, ma non dell'operato di un organo costituzionale che delibera autonomamente.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono responsabile del « concerto » davanti al Parlamento.

AMADEI LEONETTO. Come ella non è politicamente responsabile della decisione giurisdizionale di un qualsiasi magistrato, così non può rispondere politicamente di quello che non le compete.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Si tratta di attività amministrativa, non giurisdizionale. Neanche il Consiglio superiore è competente in materia giurisdizionale. Ella stessa ha detto che la funzione amministrativa appartiene al Ministero.

AMADEI LEONETTO. Le funzioni amministrative sono quel complesso di funzioni che fanno capo ad organi i quali strutturalmente dipendono dal potere esecutivo il quale di questi organi si avvale per il raggiungimento dei fini che gli sono propri. Per queste ragioni non esiste una dipendenza strumentale, funzionale del Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Ministero della giustizia. Il Consiglio superiore della magistratura è un organo costituzionale che sta al vertice di un potere dello Stato; ed ella, signor ministro, non può esercitare su di esso ingerenze di sorta, come è scritto a tutte lettere nella Costituzione. Ed è per questa ragione che ella politicamente non risponde dinanzi al Parlamento di quello che fa il Consiglio superiore della magistratura. Noi la sollecitiamo soltanto, signor ministro, ad osservare la Costituzione ed a far sì che la legge sia modificata affinché veramente risponda a quello che vollero i costituenti.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Consiglio superiore è stato istituito con legge ordinaria.

AMADEI LEONETTO. Si è costituito un organo che deve essere autonomo e andare d'accordo con il ministro; deve rappresentare un potere ed essere senza potere; deve deliberare, ma non sa su che cosa deliberare,

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

perché la richiesta parte dal ministro della giustizia; è presieduto dal Presidente della Repubblica, ma deve sottostare al ministro della giustizia.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Di fatto è presieduto dal vicepresidente.

AMADEI LEONETTO. È un organo di contrapposizione al ministro, ma deve inchinarsi alla volontà di questi. Soltanto una spiccata abilità dialettica come quella del ministro della giustizia può tentare di capovolgere una situazione tanto perfettamente delineata.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Molto gentile!

AMADEI LEONETTO. Quello che sto dicendo in quest'aula semideserta non avrà molta eco...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Quello che sta dicendo è scritto in un interessantissimo articolo dell'*Avanti!* sull'argomento, articolo che avrà avuto certo una vasta eco.

AMADEI LEONETTO. Sono convinto che ella, signor ministro, pensi sostanzialmente come me, se è, come credo, uomo democratico e voglioso che la democrazia diventi confortante realtà nel nostro paese.

Vorrei ora permettermi di sottolineare altri aspetti negativi della legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura. Mi riferisco alla norma del secondo comma dell'articolo 17 della legge che consente il ricorso al Consiglio di Stato contro i provvedimenti del Capo dello Stato di esecuzione delle deliberazioni del Consiglio superiore. Secondo l'articolo 103 della Costituzione « Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche de diritti soggettivi ».

È da notare che nel concetto di pubblica amministrazione si comprende l'insieme degli organi che sono in rapporto strumentale con il potere esecutivo per il concreto svolgimento delle attività del medesimo.

Il Consiglio superiore della magistratura non si trova in tale rapporto di necessità funzionale col potere esecutivo così da esserne strumento e mezzo, non solo ma, come ho già detto più volte, ha natura costituzionale, con la conseguenza che le sue deliberazioni, se pure hanno il contenuto di atti amministrativi, non sono tali in senso soggettivo, anche se assunti in un decreto presidenziale, in

quanto il decreto emana dal Capo dello Stato siccome Presidente del Consiglio e non quale organo partecipe al sommo del potere esecutivo. Dispone ancora il terzo comma dell'articolo 17 della legge istitutiva che « contro i provvedimenti in materia disciplinare, è ammesso ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione ». In questa disposizione è manifesta la sfiducia che si dimostra nei confronti del Consiglio superiore che pure è nato per assicurare sul serio e non a parole l'autogoverno della magistratura. L'articolo 105 della Costituzione affida al Consiglio superiore, e solo a questo, la intera materia dei provvedimenti disciplinari; e contro i provvedimenti disciplinari deliberati da una sezione del Consiglio la logica giuridica vorrebbe l'introduzione del ricorso al tutto, vale a dire all'intero collegio in seduta plenaria; così del resto come è regolato dalla Corte dei conti che, a sezioni riunite, pronuncia in forma contenziosa e definitivamente su tutti i reclami compresi quelli della magistratura della Corte. Se pertanto è stata stabilita la competenza esclusiva e definitiva della Corte dei conti nella materia disciplinare relativa al proprio personale, a noi sembra che a maggior ragione questa competenza esclusiva sia da riscontrarsi al Consiglio superiore della magistratura, la cui posizione costituzionale è certamente più impegnativa di quella della Corte dei conti.

Essendo in gioco l'indipendenza della magistratura, noi socialisti guardiamo con particolare premura alla funzionalità del Consiglio superiore, così come agli altri problemi che concernono l'attività giudiziaria; ecco perché siamo sovente intervenuti con nostre proposte di legge dirette a rimuovere molti inconvenienti, o per dare un'organizzazione particolare alle cosiddette promozioni ed un democratico ordinamento allo stato giuridico dei magistrati. Sono due problemi, quelli dell'indipendenza interna ed esterna della magistratura, fra loro strettamente collegati e che riflettono due condizioni per la assoluta indipendenza della funzione giudiziaria, bene fondamentale da tutelare.

Che questa indipendenza sia effettiva abbiamo ragione di dubitarne, anche perché recenti sentenze hanno turbato il nostro spirito e, ci auguriamo, anche la sua coscienza di uomo democratico, signor ministro. Mi riferisco in modo particolare alla sentenza emessa a Palermo dopo i dolorosi fatti del luglio scorso...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Questa affermazione rappresenta veramente

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

un'interferenza indebita e un attentato all'indipendenza della funzione giudiziaria!

AMADEI LEONETTO. Quella sentenza dimostra che i giudici non sono indipendenti, perché mi rifiuto di pensare che un giudice libero nella sua coscienza possa definire gli scioperanti « plebaglia analfabeta priva di educazione civica e religiosa, strumento di funzionari sovietici ». È possibile che un magistrato libero si esprima in questi termini?

Il problema dell'indipendenza della magistratura fu del resto vivamente sentito dalla Commissione che elaborò le norme relative al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, Commissione presieduta dall'onorevole Tosato, ai cui lavori partecipò il ministro Gonella, e della quale io stesso fui componente, anche se per ragioni di salute non potei assistere a tutte le sedute. Restano però a verbale appunti e critiche, alcuni dei quali mi pare trovarono concordi sia il ministro che il presidente della Commissione, il quale ebbe così ad esprimersi: « Il comitato ha ritenuto che il ministro non debba partecipare, in generale, nemmeno sotto la forma di proposta, all'esercizio dei poteri propri del Consiglio superiore. Il ministro potrà e dovrà chiedere che il Consiglio superiore provveda ogni qualvolta si presenti, per esempio, una vacanza, la necessità di un concorso, ecc. Potrà far pervenire al Consiglio superiore le sue osservazioni sulle relazioni e proposte che le Commissioni referenti faranno al Consiglio stesso, ma questo provvederà soltanto su proposta delle sue commissioni interne ».

Questo era il concetto del presidente del nostro comitato, onorevole Tosato, approvato dalla nostra Commissione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Era una fase anteriore, quella del comitato ristretto.

AMADEI LEONETTO. Sì, perché attraverso le Assemblee la legge è diventata quella che è e non ci trova consenzienti.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. La legge non ha avuto alcun voto contrario.

AMADEI LEONETTO. Mi piace di avere condotto con lei, onorevole ministro, questa simpatica polemica; ciò dimostra che, comunque, quello che ho avuto l'onore di dire non è passato indifferente.

Ritengo di aver commesso pochi errori, di essermi trovato piuttosto nel vero; ritengo che anche lei, onorevole ministro, sia d'accordo che un ideale da consolidare è che la giustizia possieda potere, libera da ogni oppressione. Quell'ideale già appare nella Bib-

bia come antica preghiera: libertà della giustizia. Oggi la giustizia non è più prigioniera della forza. Sono occorsi secoli di lunghi e tormentati travagli. Ma le leggi, anche le più giuste, non garantiscono la giustizia, se questa non è indipendente negli organi che l'amministrano, se cioè, non è in grado di assicurare ai cittadini il proprio potere. Facciamo in modo questo potere esista: solo allora sarà vero il motto: *iustitia fundamentum regni* ed il nostro paese sarà civile e democratico. (*Vivi applausi - Congratulazioni*).

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

PELLEGRINO. L'impegno di attuazione della Costituzione è assolutamente primario », queste sono le parole che ella, onorevole ministro, ha pronunciato in questa aula a conclusione del dibattito della giustizia lo scorso anno.

Sono parole che noi approviamo pienamente, anzi entusiasticamente. Ma sentiamo, con la generalità del popolo italiano, che esse non rispondono all'azione di Governo. Non è stato certo il pane quotidiano dei governi democratico cristiani, comunque sorretti, e non è il pane quotidiano dell'attuale Governo della convergenza parallela e divergente.

Del resto, lo stesso onorevole ministro ha sentito, nella sua sensibilità giuridica e politica, questa carenza e, presentando questo discorso nella rivista di *Studi penitenziari* (fascicolo novembre-dicembre 1960) ha voluto nientemeno richiamarsi al Ruini per dire che è facile fare una Costituzione, ma è difficile metterla in movimento e farla funzionare.

Ora, mi pare che questo richiamo sia triste e significativo. Del Ruini i democratici italiani hanno un pessimo ricordo. Infatti il suo nome è legato alla ormai famigerata legge « truffa ».

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Non si dimentichi che ha svolto un'opera importante in sede di Costituente.

PELLEGRINO. Però ha concluso con quell'atto che ricordavo, quando, come Presidente del Senato, fece passare la legge « truffa » nel modo che certamente è noto a tutti.

Ora, l'affermazione che è difficile far funzionare la Costituzione fa il paio con quella di un altro ministro di questo Governo, secondo cui la Costituzione è una trappola. Sappiamo pur cogliere, nelle due espressioni, la notevole differenza formale, ma la sostanza politica, la volontà politica che esprimono a noi sembra sia la stessa. La Costituzione è difficile ad essere applicata, non si può appli-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

care. Vogliamo sperare che non possa significare che non si debba attuare.

Credo che la gravità di queste posizioni non sfugga a nessuno. Quando, alcuni giorni fa, incontrandoci con un professore americano di sociologia che sta conducendo nel nostro paese un'indagine politica per fine di studio, gli abbiamo ricordato la brutale espressione dell'onorevole Scelba sulla Costituzione, abbiamo potuto cogliere sul suo viso i segni di una meravigliata incredulità.

Non andrò a presentare un quadro, che sarebbe vasto e ricco, di inadempienze e di violazioni costituzionali sotto ogni profilo, perché già da altri colleghi di questo settore, discutendosi il bilancio del Ministero dell'interno, è stato fatto; perché il tempo a mia disposizione è limitato, perché mi sono prefisso soprattutto di occuparmi fondamentalmente di due questioni che si collegano, appunto, a quell'impegno di attuazione della Costituzione di cui prima parlavo, cioè l'eliminazione dal codice della navigazione di quelle norme penali che sono in contrasto con i precetti costituzionali, e l'osservanza, il rispetto delle norme costituzionali che regolano la vita della regione siciliana, per quel che riguarda la regione stessa e nei suoi rapporti con i poteri centrali dello Stato.

Già ella stessa, onorevole ministro, nella nota che ho ricordato, ha affermato che dall'ordinamento giuridico devono essere eliminate tutte le norme in contrasto con il precetto costituzionale. Vedremo se queste parole esprimono una concreta volontà di rinnovamento del nostro ordine giuridico, secondo lo spirito della Costituzione repubblicana, anche da quello che alla fine di questo dibattito, il ministro guardasigilli avrà la cortesia di dirci in proposito. Noi in questo campo molto ci attendiamo da lei, onorevole Gonella, perché molte sono le sue responsabilità, nel senso delle sue attribuzioni, delle sue funzioni, dei suoi poteri.

Già molti anni fa, un collega della nostra parte, riferendosi, a questo proposito, alla trattativa tradizionale, ricordava che il ministro guardasigilli in un Gabinetto ha compiti particolari e preminenti: sarebbe il consigliere giuridico del Governo. Allora è stato ricordato il pensiero di Orlando, il quale scrisse: « Il ministro guardasigilli ha il compito di vigilare l'esercizio della giustizia in tutti i suoi gradi; di curare la custodia e l'applicazione delle leggi, sollecitando, ov'è uopo, a tale effetto, gli uffici del pubblico ministero; di sorvegliare le istituzioni che codici

e leggi disciplinano, anche nell'interesse dei singoli cittadini ».

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Allora non esisteva il Consiglio superiore.

PELLEGRINO. È un tema, questo del Consiglio superiore, di cui l'onorevole Amadei si è occupato or ora in maniera così ampia ed approfondita, riscuotendo, oltre che il mio modesto consenso, anche quello molto autorevole del signor ministro (almeno così mi è parso capire) dal momento che, alla fine dell'intervento dell'onorevole Amadei, ha voluto congratularsi con lo stesso. Questo è un segno della sua approvazione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Era per l'importanza del tema.

PELLEGRINO. Che cosa è la Costituzione se non un corpo di norme, alcune precettive, altre programmatiche, che hanno le une effetto abrogativo delle disposizioni esistenti nel vecchio ordinamento e contrastanti con esse; e le altre effetto interpretativo e spingono verso l'evoluzione della legislazione? Al suo rispetto, alla sua applicazione, deve attendere anzitutto il ministro guardasigilli, che ha i compiti che abbiamo ricordato e, perciò, il dovere legislativo di farsi iniziatore e favoreggiatore — come diceva il collega — di tutte le leggi che mirano all'attuazione della Costituzione.

Ora, io mi domando se rispondano al rinnovato clima democratico e sociale del paese, all'osservanza dei diritti primari del cittadino, come la Costituzione le prescrive, quelle norme penali del codice della navigazione in vigore che fa del marittimo non un libero lavoratore, ma un militare.

Se infatti il lavoratore marittimo si allontana dalla nave e non si presenta a bordo è perseguito come un disertore, niente meno come può capitare ad un militare che non si presenti in caserma o da questa si allontani senza giustificato motivo. Credo che non possiamo dimenticare la diversa, sostanziale posizione giuridica del cittadino lavoratore marittimo e del cittadino militare, per cui lo stesso fatto, commesso da entrambi, non può avere sul piano giuridico la stessa rilevanza e pari conseguenze penali. Il marittimo è un lavoratore che viene ingaggiato, con un contratto, il contratto di arruolamento, che nell'essenza, nella sostanza, non si differenzia da ogni altro contratto di lavoro. Diversa è la situazione del militare che ha le stellette e determinati obblighi come quello di presentarsi in caserma e se non lo fa viene denunciato per diserzione...

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Ma non è nemmeno un lavoratore comune.

PELLEGRINO. Tuttavia, nel corso del mio intervento io mi permetterò di dimostrare, attraverso cose che ella ha scritto, come il lavoratore marittimo sia un lavoratore come gli altri, come un lavoratore delle fabbriche o della campagna, come un lavoratore di un'azienda di trasporti. Ho già detto che il lavoratore marittimo viene ingaggiato con un contratto, che nella sostanza non si distanzia da ogni altro contratto di lavoro. Non v'è dubbio, infatti, che quando si vuole inquadrare, sistemare nel nostro ordinamento giuridico il rapporto che nasce dal contratto di arruolamento tra lavoratore ed imprenditore, non si può che farlo rientrare nel quadro dei rapporti che la dottrina chiama « commutativi », che si sostanziano nello scambio della prestazione del lavoratore e della prestazione dell'imprenditore, se pure il lavoratore nel processo produttivo è elemento principale, determinante, insostituibile, e nell'impresa non è un elemento come tutti gli altri. Non mi pare di avere trovato per altro nella dottrina un orientamento diverso, sulla natura dei rapporti di lavoro nell'esercizio dell'impresa di navigazione che non sia considerata fondamentalmente privata. Ella stesso, onorevole sottosegretario di Stato, ha sostenuto che « il fondamento dell'esercizio deve dirsi privatistico, trattandosi di una forma della libera iniziativa, espressione della volontà privata per quanto toccante anche l'interesse del pubblico ». Ed ha aggiunto che « poiché l'attività nautica è legata al concetto d'impresa che è istituito a carattere privatistico, altrettanto non può non dirsi per ogni sottostante forma di impresa, quivi inclusa quella nautica ». Inoltre: « i beni dell'azienda nautica restano sottoposti a forme di dominio di diritto privato ». Più avanti: « i rapporti giuridici che variamente si intrecciano intorno alla nave ed all'aeromobile danno essenzialmente luogo a negozi di diritto privato ». Ed infine: « l'esigenza della sicurezza nella navigazione costituisce, in sé e per sé, uno degli interessi più alti nell'ambito di ogni attività economica organizzata. Ma ciò non basta per collocare lo stesso esercizio nautico sul piano dei fini pubblici... perché il momento della navigazione non cessa di appartenere alle attività assunte dal singolo per il raggiungimento di una finalità patrimoniale di ordine particolaristico. A simiglianza di quanto avviene nelle altre forme di circolazione umana, tutte involgenti problemi di sicurezza, il fenomeno

della circolazione, in sé e per sé, rientra nella sfera privatistica, nel mentre l'esigenza della sicurezza attiene alla sfera pubblicistica. Ed ella, onorevole Dominèdò, così conclude: « Discende da ciò che anche l'organizzazione del lavoro a bordo, non costituendo se non momento caratteristico dell'esercizio nautico, deve essere considerata come attività privatistica. E ciò, nonostante le norme pubblicistiche rivolte a tutelare direttamente l'interesse generale (sicurezza), legato all'iniziativa particolare (navigazione) concorrono qui con tale intensità da differenziare l'organizzazione del lavoro nautico rispetto a quella di diritto comune ».

Ora, noi siamo piuttosto d'accordo con questa impostazione dottrinarica, se pure alita in essa, invisibile ma greve, uno spirito che tende ad affermare la sovranità dell'interesse imprenditoriale.

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. No, non è quello lo spirito. Difatti subentra l'interesse collettivo della sicurezza.

PELLEGRINO. Prendo atto di questa sua dichiarazione, onorevole sottosegretario. Tuttavia, a noi è sembrato che in quelle parole questo spirito ci fosse.

A proposito di questo concetto che ho voluto integralmente citare, voglio sottolineare come allo stesso attuale Sottosegretario di Stato per la giustizia questo concorso di norme pubblicistiche che tendono alla salvaguardia dell'ordine giuridico-sociale con l'interesse privato, non è apparso prevalente nemmeno nel momento della navigazione e comunque non tale da differenziare sostanzialmente, fino a cambiarne la natura, la organizzazione del lavoro nautico da quella di diritto comune.

Ora io dico: va bene. La sicurezza della navigazione involge un interesse pubblico. Perciò, mentre la nave naviga non sono ammesse deroghe alla disciplina di bordo, perché attraversiamo il momento più delicato dell'esercizio dell'impresa, cioè proprio il momento in cui l'assenza, l'insubordinazione possono mettere in pericolo la nave stessa, le persone, le cose che sono su di essa. Questo è il momento in cui l'interesse pubblico-sociale sovrasta ogni altro interesse e necessariamente deve essere considerata penalmente ogni condotta che turbi l'ordine giuridico-sociale. Ma oltre questo momento, di là da esso, rientriamo nel campo dei rapporti privati che involgono interessi privati. Ed allora niente diserzione, niente insubordinazione, niente ammutinamento.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

Ma io anche qui potrei andare oltre e dirvi: è vero che la navigazione fa sorgere un problema di pubblico interesse quale quello della sicurezza per cui si assume che l'elemento pubblicistico qui soverchia quello privatistico ed ogni comportamento che turbi o rompa l'equilibrio giuridico-sociale deve essere considerato penalmente. Ma non è pure vero che, per esempio, la circolazione di un filobus involge problemi di sicurezza e quindi di interesse pubblico generale che sono regolati da apposite norme pubblicistiche? Per altro il personale viaggiante sul filobus è tenuto alla salvaguardia dell'automezzo, della sicurezza dei viaggiatori e dei pedoni, per cui è obbligato a determinate norme di condotta. Ora, io mi domando se voi, onorevoli colleghi, vi sentiste di codificare una norma con sanzione penale per cui se un autista o un bigliettaio non si presentano sul filobus o l'abbandonano anche durante la circolazione, commettono reato di diserzione o di ammutinamento se si tratta di molti, e debba instaurarsi un procedimento penale con tutte le conseguenze a noi note. Non lo fareste certamente. E non lo fareste soprattutto perché la vostra coscienza giuridica e morale vi avvertirebbe che, nel caso, vi trovereste a dare anima e corpo di legge ad un'eresia giuridica. Tutti sapete come sono regolati i rapporti giuridici ed economici tra i lavoratori ed i titolari dell'impresa di autotrasporti, che pur non sfugge a quell'elemento della sicurezza della circolazione che involge pubblici interessi. Non vi è dubbio inoltre che il lavoro si lega anche in questo tipo di impresa al suo esercizio. Ma anche se non fosse ortodosso e nell'ambito dell'ordinamento positivo quello che abbiamo detto e da cui, per noi, discende già il dovere legislativo di eliminare senza richiamarsi alla Costituzione, ai tempi nuovi della nostra convivenza civile, le storture esistenti nel quadro giuridico attuale, io voglio ricordare a me stesso che in questa sede noi non siamo gli interpreti del diritto, ma i creatori del diritto, i legislatori, coloro cui incombe la responsabilità di adeguare il diritto agli ideali, alle esigenze del nostro popolo quali si manifestano in un momento della sua storia.

Perché allora tanto rigore ancora oggi verso i lavoratori del mare? Perché privarli dei diritti di libertà di cui godono gli altri lavoratori delle fabbriche, della terra, degli autotrasporti, seppure alle volte a prezzo così duro, a prezzo del sangue? Perché di fronte ad un contratto di arruolamento che pone in essere rapporti di natura privatistica per l'esercizio di un'impresa le cui finalità sono

particolaristiche, private, di lucro, e tutto ciò conclamato a tutte lettere in dottrina, è possibile che la violazione delle norme di questo contratto possano ancor oggi essere coperte da sanzioni penali, facendo sussurgere a fattispecie penale tali eventuali violazioni? Alla violazione di un contratto che involge interessi privati può conseguire e deve conseguire, secondo il nostro ordinamento giuridico, solo una sanzione civile. Ancor più inique ci appaiono le disposizioni penali del codice della navigazione sulla diserzione e la disubbidienza singola o collettiva, quando si pensi che questi reati, che discendono dalla violazione del contratto di arruolamento, mirano a colpire il lavoratore. In questa parte del codice della navigazione non troviamo alcuna sanzione penale che colpisca l'armatore che violi il contratto di arruolamento a cui pure è legato nella stessa misura ed intensità del lavoratore.

La coscienza morale e giuridica di ogni democratico non può non sentire la grave discriminazione, immorale e antiggiuridica, operata tra imprenditore e lavoratori, per cui se viola il contratto il datore di lavoro, questi può essere colpito da una sanzione civile, pagare e tutto finisce lì, mentre se la violazione è commessa dal lavoratore, allora lo si manda in galera, lo si fa diventare delinquente, pregiudicato. Si macchia il suo certificato penale nel quale si scrive la parola: disertore. Si offusca il suo patrimonio morale, si pregiudicano i suoi interessi morali e materiali, con conseguenze deleterie per l'avvenire della sua famiglia e dei suoi figli.

È qui che salta evidente agli occhi di tutti il carattere spregiudicatamente e spudoratamente cassistico di queste norme, la loro antidemocraticità ed anticostituzionalità, per cui due cittadini che stipulano un contratto non vengono a trovarsi sullo stesso piano giuridico di tutela al momento in cui uno dei due non stia ai patti. Credo che nessuno vorrà sollevare l'argomento farisaico della volontarietà e libertà iniziale, insorgente cioè al momento della stipula, perché sappiamo di quale e quanta libertà può godere il bisognoso, il disoccupato.

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. L'imprenditore non ha interesse alla diserzione o all'ammutinamento. Egli è colpito da altre sanzioni.

PELLEGRINO. Quando l'imprenditore viola le norme del contratto di arruolamento non viene perseguito a norma del diritto penale, ma viene punito con una sanzione civile.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. No, vi sono anche per lui delle sanzioni penali e glielo dimostrerò.

PELLEGRINO. Quando abbiamo sollevato in sede di Commissione giustizia della Camera il problema della abrogazione di alcune norme penali del codice della navigazione, il rappresentante del Governo, interrompendoci, ebbe a dire: « Confronti che cosa detta il codice della marina mercantile in fatto di norme per la sicurezza della vita in mare ». Il riferimento è al codice del 1877. Non contestiamo che quel codice fosse tanto duro quanto l'attuale nei confronti dei marittimi, ma osserviamo che non esistono le ragioni oggettive, storiche, sociali che tengano in vita disposizioni che siano nate per esigenze imposte dagli interessi degli armatori e da situazioni sociali esistenti quasi un secolo fa. Giova ricordare che la codificazione italiana della materia, come del resto tutta la legislazione europea che ci riguarda, trae origine dall'ordinanza francese del Colbert del 1681. I muri maestri di quell'ordinanza, improntati ad un rigorismo medioevale in fatto di disciplina di bordo, sono diventati i muri maestri di tutta la legislazione marittima europea, compresa quella italiana. Ma il legislatore francese era stato in quei tempi spinto a creare sulle navi un equipaggio militarizzato e soggetto a sanzioni rigorosissime in caso di infrazioni disciplinari, dalla necessità di invogliare la nascente borghesia ad investire i suoi capitali nella costruzione di navi per dare sangue alla flotta francese, divenuta anemica nel corso delle guerre contro l'Inghilterra.

Come si vede, un interesse di classe dei borghesi ad avere sulle navi schiavi e non uomini con libertà e dignità. Ma siamo nel 1681! E quando nel nostro paese si è cominciata a creare l'ossatura di un codice della marina mercantile, ci si è ispirati all'ordinanza del Colbert. Perciò nel 1900 il ministro della marina mercantile, onorevole Bruno, affermava: « Le nostre leggi marinare furono ispirate tutte all'utilità degli armatori ai danni dei marittimi ». E di quell'epoca nel nostro paese la lotta degli interessati per migliorare le proprie condizioni a bordo. La rivendicazione del rispetto della dignità e della libertà umana a bordo trova eco negli studiosi italiani. Si forma una ponderosa pubblicistica che punta sulla riforma del codice della marina mercantile. Ricordo che sulla rivista di diritto internazionale *La nostra legislazione marittima*, nel 1900, il Bruno, occupandosi dell'abbandono della nave da parte

dei marittimi e della disobbedienza, affermava che non possono essere considerati reati, aggiungendo: « Qui non si tratta di momenti supremi della navigazione, quando il capitano deve aspettarsi obbedienza cieca ed assoluta da parte di tutti i suoi dipendenti ».

Esperti e valorosi alti funzionari dello stesso Ministero della marina mercantile, a quell'epoca, levano la loro indignata ed accorata protesta, chiedendo la revisione delle norme penali del codice. Uno di questi, Giulio Ingianni, sulla *Rivista penale* del 1907 scriveva: « Di fronte a tutte queste sanzioni penali, che naturalmente sono altrettante restrizioni, noi ci domandiamo: ma non è possibile accordare, almeno entro un certo limite, all'uomo di mare quelle libertà che nessuno più contesta al libero operaio? ». E più tardi a lui faceva eco il relatore alla commissione reale per la riforma del codice della marina mercantile, il Mosca, il quale proponeva che ogni rottura del contratto di arruolamento fosse repressa con sanzioni civili. Stabiliva ben limitati confini alla diserzione e scriveva: « Non ogni rifiuto di ubbidire ha per conseguenza assoluta ed indefettibile il danno od il pericolo sociale. Questa conseguenza, ad esempio, esula quando il marinaio, anche in navigazione, si rifiuta di riparare una tenda o di eseguire il lavaggio in coperta, o quando, arrivata la nave in porto e posta al sicuro, l'equipaggio si rifiuta di sferire le vele o di ammainare i pennoni ». Il Mosca aggiungeva: « E quando infine il movimento collettivo assume il vero aspetto dello sciopero, di fronte alla legge penale non v'è ragione alcuna di ripudiare quei principi che regolano gli scioperi degli operai di terraferma e di escludere la sola gente di mare da quel trattamento che tanti benefici frutti ha prodotto alle altre classi lavoratrici, senza ostacolare per nulla il progressivo incremento della nostra vita industriale ».

Dopo la prima guerra mondiale, si irrobustiscono le correnti di pensiero che chiedono un trattamento umano, che rispetti la personalità dei lavoratori del mare. Ci troviamo di fronte alla migliore e prevalente dottrina orientata in questo modo, sospinta ed incoraggiata da un vasto movimento sorto nelle nazioni marinare. È un argomento questo che trova posto ed attenta considerazione nelle conferenze internazionali dell'epoca che si occupano della materia. Vanno ricordate quella di Genova del 1920, dove la questione fu sollevata dai delegati norvegesi e quella del 1926 di Ginevra. I legislatori di diversi paesi si mettono all'opera perché la legislazione ma-

rittima si disancori da una impostazione rigida, poliziesca, arretrata, medioevale, liberando il lavoratore del mare dai pesanti ceppi di norme penali anacronistiche. Incomincia l'America con la legge del 1915 e la seguono dopo la prima guerra mondiale la Svezia, la Danimarca, la Norvegia, la Finlandia, la Francia, il Belgio, tutti Stati marinari che considerano l'abbandono della nave sostanzialmente come infrazione disciplinare, senza elevarlo a dignità di reato.

Nel nostro paese gli studiosi non disarmano. Ricorderò il Berlingieri, il quale su *Diritto marittimo* nel 1930 scriveva: « La funzione punitiva deve mitigare il proprio rigore o cessare se vengono a mancare talune esigenze derivate dal proposito di garantire la sicurezza della navigazione » e continuava: « Tornando al reato di diserzione, non è chi non veda che, per la trasformazione della marina mercantile prodotta principalmente dalla propulsione meccanica delle navi e per la istantanea rapidità della trasmissione delle notizie, dovuta alle portentose applicazioni della elettricità, la diserzione, anche se perpetrata all'estero, non costituisce oggi più quel pericolo di cui poteva essere cagione nei tempi andati, in cui gli scarsi e lenti mezzi di comunicazione rendevano molto difficoltoso e qualche volta impossibile sostituire i marinai disertori ».

Ma, onorevole ministro, nonostante questo orientamento della prevalente dottrina, pervenuti alla riforma del codice della marina mercantile, alla elaborazione e codificazione dell'attuale codice della navigazione, il legislatore del 1942 non ritenne di modificarne le disposizioni penali con l'eliminazione di molte di esse. Credo che nessuno possa meravigliarsi di ciò se si ricordano i tempi politici in cui il codice è stato varato. Ci trovavamo in presenza di un regime totalitario, autoritario, poliziesco: non poteva certamente essere il fascismo a far circolare per questo corpo giuridico aria piena di ossigeno democratico e liberale. Anzi, la riforma del codice fu concepita e attuata nel preciso intento di trasfondere in esso concezioni ed idealità che erano proprie del regime fascista. Infatti nella sua relazione al re, l'allora ministro guardasigilli, Grandi, scriveva: « L'ordinamento corporativo penetra e vivifica tutti gli istituti: la produzione normativa degli organi corporativi è inserita automaticamente nel codice ».

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. D'accordo, ma ella sa che la normazione corporativa, se si escludono l'articolo 1 e l'articolo 110 sulle compagnie por-

tuali, non ha alcun posto nel codice; si trattava solo di parole.

PELLEGRINO. Questo non è esatto. A parte il fatto che sono molte le norme del codice della navigazione che si richiamano direttamente all'ordinamento corporativo, non vi è dubbio che lo spirito del codice da cui discendono praticamente quelle norme è appunto lo spirito a cui prima facevo cenno.

Il ministro guardasigilli Grandi, con la tronfia prosa degli uomini del ventennio, aveva prima anche affermato che la nuova codificazione della materia si era imposta « come logica conseguenza della trasformazione dello Stato ». Ed oggi, appunto perché lo Stato è stato trasformato dalla volontà del popolo italiano da autoritario a democratico ed il nostro ordinamento costituzionale ha capovolto i termini della concezione dei rapporti sociali, dei diritti del cittadino, della vita statale, s'impone l'adeguamento almeno di alcune norme penali, di questo codice al nuovo ordine giuridico democratico.

Vediamo quali sono in concreto queste norme che a nostro avviso devono subire il colpo di piccone, immediatamente. Sono alcune di quelle di cui al capo II ed al capo III del titolo secondo della parte terza del codice, intestata alle disposizioni penali e disciplinari.

Il capo II ha per titolo: « Dei delitti contro la polizia di bordo », ed il primo articolo in cui ci imbattiamo è il 1091 intestato alla diserzione. L'articolo recita così: « Il componente dell'equipaggio, che non si reca a bordo della nave o dell'aeromobile ovvero l'abbandona è punito, se dal fatto deriva notevole difficoltà nel servizio della navigazione, con la reclusione fino ad un anno. Se dal fatto deriva un grave turbamento in un servizio pubblico o di pubblica necessità, la pena è della reclusione da 1 a 2 anni. Se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, ovvero per la sicurezza della nave, dell'aeromobile o dei relativi carichi, la pena è della reclusione da 1 a 3 anni ».

Infine: « Le disposizioni del presente articolo non si applicano se il fatto è previsto come più grave reato da altra disposizione di legge ».

Dunque, onorevoli colleghi, in questo articolo viene considerata la condotta del singolo membro dell'equipaggio che abbandona la nave o non si reca a bordo di essa. Nel caso che da questo fatto derivi « notevole difficoltà nel servizio della navigazione », ovvero « grave turbamento in un servizio pubblico o di pubblica necessità », se, cioè, si verificano que-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

ste condizioni, versiamo nell'ipotesi delittuosa della diserzione che viene punita con pene più severe nel secondo caso.

Ora, noi riteniamo che giammai l'allontanamento o l'assenza di un membro — e sottolineo « un membro » — dell'equipaggio può arrecare i danni proclamati in questa disposizione. E comunque ci troveremo di fronte ad una « difficoltà » e ad un « turbamento » che gli odierni mezzi tecnici a disposizione del comandante della nave consentono di eliminare immediatamente al loro affacciarsi. Credo che nessuno possa pensare seriamente che un abbandono della nave o un'assenza da essa rappresentino fatti che insorgano istantanei, improvvisi nel corso di una operazione tecnica, di una manovra, in modo tale da paralizzare la vita della nave ed arrecare pericolo alla sua sicurezza, alla vita delle persone. Però, onorevole sottosegretario, in questo caso ci troveremo nella ipotesi in cui al secondo capoverso dell'articolo in esame, che noi riteniamo debba restare seppure mitigato nelle pene. Invece la prima parte ed il primo capoverso dell'articolo 1091 debbono essere eliminati per tutte le considerazioni che ho avuto l'onore di esporre dinanzi alla Camera e sottolineando che già lo stesso legislatore fascista non poté fare a meno di ricordare, nella succitata relazione, che « un indirizzo, che può dirsi prevalente, contrasta la punibilità della diserzione per due considerevoli motivi: perché in tal modo si viene a sottoporre a sanzione penale una mera violazione contrattuale e perché i recenti e progressivi perfezionamenti della navigazione annullano o riducono notevolmente il pregiudizio derivante dalla diserzione ».

Mi pare anche di aver compreso che il Presidente di questa nostra Assemblea (ritengo di poter citare il Presidente dell'Assemblea a fin di bene, come osservava poco fa il nostro Presidente onorevole Targetti), l'onorevole Leone, occupandosi della riforma del diritto penale del codice della navigazione, nel 1941, su « Studi per la codificazione del diritto della navigazione », riconosceva la gravità dell'argomento avanzato dalla prevalente dottrina, contraria alla configurazione del reato di diserzione, perché in tal modo si viene ad applicare (diceva l'onorevole Leone) « una sanzione penale ad una mera violazione contrattuale ».

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Sempre in bene, ella sa che fu lui il relatore delle norme vigenti.

PELLEGRINO. Lo so benissimo. Sono andato a leggere quella relazione. Però non

vi è dubbio che l'onorevole Leone ha prima espresso, nello studio che ho ricordato, questi concetti, che in un secondo momento ha ritenuto di dover attenuare nella relazione che ricordava ora l'onorevole sottosegretario. Il nostro Presidente, in quello studio, dava la sua adesione ad una configurabilità del reato di diserzione limitata al fatto che mettesse in pericolo la sicurezza della nave, la vita delle persone, escludendo ogni altra ipotesi, ricordando che ciò « risponde all'aspirazione della prevalente dottrina, all'orientamento di importanti legislazioni straniere ed all'insistente voto della gente di mare », come egli testualmente ebbe ad esprimersi. Nonostante tutto, però, il legislatore fascista dell'epoca riteneva di mantenere la configurazione del reato di diserzione sostanzialmente immutata, per evidenti ragioni di malinteso prestigio statale e per tutelare gli interessi degli armatori che non avrebbero mai dovuto temere una violazione contrattuale da parte dei lavoratori, tenuti al rispetto dalle rigorose sanzioni penali.

La eliminazione delle circostanze aggravanti, tutte previste dall'articolo 1092, è conseguenziale, così come non ha ragione d'essere l'articolo 1093 che contempla la causa di non punibilità.

L'articolo 1094 si riferisce all'inosservanza di ordine da parte di componente dell'equipaggio.

Ora, bisogna distinguere ordine da ordine. Non ogni inosservanza di ordine del superiore deve costituire reato. Tutti gli ordini che si riferiscono a servizi di pulizia, verniciatura, riparazioni, eccetera, debbono essere considerati come ordini la cui inosservanza non deve portare alla configurabilità del reato di disubbidienza. Solo quegli ordini che riguardano servizi tecnici attinenti alla sicurezza della nave, alla vita delle persone o ordini inerenti alla salvezza della nave o al soccorso di essa e di persone in pericolo debbono essere tutelati penalmente.

Perciò il nostro pensiero è che anche questo articolo deve essere riformato, eliminando la prima parte, il primo capoverso e parte del secondo capoverso, facendo salva l'ultima parte del secondo capoverso e l'ultima parte dell'articolo, mitigando le pene.

La riforma dell'articolo 1103, sulle pene accessorie, che è l'ultimo articolo del capo in esame, si impone conseguenzialmente.

Passiamo ora brevemente all'esame del capo III, sempre della parte terza del codice, sui delitti contro le autorità di bordo e contro le autorità consolari. Noi riteniamo che l'arti-

colo 1104, che riguarda l'offesa in danno del comandante, di un ufficiale o sottufficiale o di un graduato, debba essere abrogato perché basta la norma penale di diritto comune a tutelare l'onore ed il prestigio di un superiore.

L'aver inserito nel diritto speciale questa norma è valso semplicemente a sottolineare l'atmosfera di estremo rigore che si volle fosse creata a bordo e a dare ai rapporti fra l'equipaggio ed i superiori un tono di durezza che non consentisse alcuna impronta di cordiale rispetto, quale ci pare debba essere la caratteristica di questi rapporti in clima democratico. A parte il fatto, poi, che potrebbe bastare il rifiuto da parte di un membro dell'equipaggio ad eseguire un ordine, che fosse magari accompagnato da una vivace, seppure corretta, protesta, per trascinare dinanzi ad un tribunale il lavoratore imputato di due reati: disubbidienza ed oltraggio. Signori, bisogna fare entrare lo spirito nuovo della Costituzione repubblicana nel codice della navigazione!

E pervengo a quel residuo giuridico di antiche ed inique concezioni che guardavano al marittimo come ad un militare e dinanzi a cui il legislatore repubblicano non può avere un attimo di esitazione per la sua eliminazione. Dico dell'articolo 1105, riguardante l'ammutinamento. Questo reato poteva configurarsi solo in tempi in cui non si concepiva l'uso dello sciopero per la soluzione di una controversia di lavoro, cioè solo in tempi fascisti. Ora io voglio chiedere: fino a che punto questa disposizione può sopravvivere ancora? È legittimo che i lavoratori del mare, entrando in conflitto economico con il proprio datore di lavoro, l'armatore, ricorrano allo sciopero; su questa legittimità costituzionale non si dovrebbe discutere. Lo sciopero è un diritto costituzionalmente tutelato. Eppure, io ricordo le appassionate diatribe intervenute in quest'aula nel 1959 discutendosi il bilancio della marina mercantile, proprio mentre era in corso una lotta — dura quanto eroica — dei marittimi, che erano stati costretti allo sciopero dall'intransigenza degli armatori. Alcuni colleghi, assai valorosi, ricorrendo a preziosissimi giuridici, osarono affermare che lo sciopero dei marittimi era illegittimo e che essi erano passibili di giudizio penale per il reato di ammutinamento.

Gli armatori hanno reclamato a gran voce denunce e condanne in nome di questo articolo, il quale, come è evidente, sta a protezione di ben precisi interessi. La magistratura ha avuto modo di pronunziarsi al ri-

guardo, ritenendo che l'equipaggio della nave giunta in porto possa esercitare il diritto di sciopero senza perpetrare il reato di ammutinamento. Ricordo proprio la sentenza del tribunale di Genova del 30 giugno 1956. Il giudice penale, nella sua funzione interpretatrice della legge, ha voluto ascoltare e fissare nella giurisprudenza le nuove istanze, i nuovi bisogni della nostra comunità nazionale. « L'anelito di rinnovamento e di adattamento della giurisprudenza ai nuovi tempi costituisce il tormento e l'orgoglio del giudice italiano », ha detto il procuratore generale della Cassazione Cigolini, inaugurando l'anno giudiziario in corso. E con lui siamo pienamente d'accordo. Ma, onorevoli colleghi, l'anelito di rinnovamento e di adattamento dell'ordinamento giuridico italiano alla Costituzione è preciso dovere e responsabilità nostra, dei legislatori repubblicani. Il reato di ammutinamento, strumento di vile persecuzione contro i lavoratori del mare, deve scomparire dal codice della navigazione perché costituzionalmente illegittimo! E badate, onorevoli colleghi, che il giudice istruttore di Trieste, con ordinanza del 16 febbraio 1961, nel procedimento penale contro gli equipaggi in sciopero delle motonavi *Piave*, *Victoria*, *Europa*, *Sistiana* e *Vulcania*, ha ritenuto « più che fondata » la richiesta del pubblico ministero di rimettere gli atti alla Corte costituzionale in attesa del suo giudizio di legittimità costituzionale o meno dello sciopero dei dipendenti da imprese di servizi pubblici o di pubblica necessità e si è comportato in conseguenza.

Voglio sottolineare che la richiesta è partita dal pubblico ministero. Ora, di fronte a questa posizione dell'interprete della legge, l'inerzia del legislatore sarebbe ancora più grave. A convincervi della strumentazione padronale di queste norme credo basteranno le parole del legislatore fascista che, nella sua relazione, scrisse che « le disposizioni penali di cui ci occupiamo si vollero tenendo conto peraltro della particolare fisionomia dei rapporti regolati e delle specifiche finalità perseguite dal codice della navigazione »: dove è chiaro che l'interesse armatoriale è preminente; dove è chiaro che si vollero regolare i rapporti datore di lavoro-lavoratore, con assoluto rispetto di quelli del datore di lavoro.

Si volle perciò determinare nella nave un clima di durezza militaresca nei confronti di lavoratori, che non lasciasse adito alla benché minima possibilità di sacrificio dell'interesse dei padroni, mettendo a loro disposizione strumenti giuridici adeguati alla tutela di

questi interessi, fino ad arrivare a considerare delitto e non contravvenzione, come nel diritto penale comune, l'ubriachezza dei membri dell'equipaggio sulla nave.

Queste questioni noi le abbiamo sollevate in Commissione e devo ringraziare il relatore onorevole Amatucci, tanto valoroso quanto cortesemente attento alla nostra discussione, che ad esse ha voluto dedicare opportuno e riguardoso esame. Mi consenta però l'onorevole Amatucci di dire che mi ha sorpreso la sua posizione sul mantenimento delle disposizioni che noi criticiamo, giustificandola con un argomento che appunto ci induce semmai a spazzare via queste norme e cioè che l'ambiente marittimo si deve considerare alla stessa stregua dell'ambiente militare: se il cittadino soggetto agli obblighi di leva non si presenta (dice l'onorevole Amatucci) è un disertore; così per il marittimo: se non si presenta alla caserma,... scusate, alla nave, è un disertore.

Mi pare di aver modestamente dimostrato che ci troviamo di fronte a due cittadini che si trovano in posizioni giuridiche diverse. Mi attendo dalla dottrina e dall'esperienza del relatore una risposta che sodisfi a quelle istanze di progresso giuridico che devono seguire a quelle sociali. Qui non si tratta soltanto, come l'onorevole Amatucci ha avuto l'amabilità di affermare nella relazione, « di aggiornare, migliorare, mitigare alcune sanzioni, che (sono parole sue) in verità sono eccessive in relazione alle violazioni o infrazioni commesse. Qui si tratta, secondo me, anche di demolire istituti arcaici che ripugnano alla sensibilità giuridica e morale della generalità degli italiani. Si tratta di far entrare in questa parte del codice lo spirito della nostra Costituzione. Mi pare del resto che lo stesso onorevole Amatucci si era espresso in Commissione in questo senso, quando ebbe ad affermare: « Si sente la necessità di rivedere le disposizioni di carattere penale o di diritto privato che contrastano con la Costituzione e con il rinnovato spirito democratico ». Ma tutto questo importa uno studio molto accurato, diceva il relatore. Siamo d'accordo. Ed aggiungeva: « Noi siamo lietissimi se alcune disposizioni si possono aggiornare e adeguare non solo all'evoluzione giuridica che si è verificata, ma anche alle esigenze democratiche del paese ». E voglio ricordare anche le parole dell'onorevole Dominedò: « In più punti questo codice può essere meritevole di quegli adeguamenti che la vita, erodendo il diritto, rende necessari, particolarmente in un tempo di profondo rinnovamento sociale

qual è il nostro ». È evidente però, onorevole ministro e onorevole sottosegretario, che l'irrompere di questo rinnovamento sociale non può trovarci fermi nell'attività legislativa, ancorati a istituti del passato che costituiscono ostacoli al progresso civile e sociale della nazione.

La volontà espressa in Commissione, che ci auguriamo di udire ribadita in quest'aula, di rinnovare, rimuovendo e migliorando, le disposizioni penali del codice della navigazione ha suscitato speranze, ha rinnovato la fiducia nell'opera nostra negli ambienti interessati. Voglio augurarmi che le conclusioni di questo dibattito possano rafforzare queste speranze e questa fiducia.

Ma ho detto, onorevole ministro, che avrei sollevato un'altra questione, e cioè l'attuazione dello statuto della regione siciliana. Mi pare doveroso farlo in un momento di grave travaglio politico che l'autonomia della nostra isola attraversa, proprio in quanto non ha goduto in tutti questi anni del rispetto dei suoi diritti costituzionali. Mi limiterò ad accennare ai problemi principali, nella speranza di potermi più a lungo soffermare su tutta la materia in altra occasione. Ma discutendosi il bilancio della giustizia non possiamo ignorare che, oltre alle inadempienze costituzionali del potere centrale nei confronti dell'isola in materia economico-finanziaria, in cui ha preminente posizione l'attuazione dell'articolo 38 dello statuto sul fondo di solidarietà nazionale, attendono di essere applicate altre norme, come l'articolo 21 sulla partecipazione del presidente della regione alle sedute del Consiglio dei ministri quando si discutono materie che interessano la regione. Questa norma costituzionale da alcuni anni a questa parte è caduta in desuetudine: è un modo come un altro per colpire un precetto costituzionale.

Che dire poi del problema dell'Alta Corte per la Sicilia che dopo cinque anni dall'inizio dell'attività della Corte costituzionale rimane aperto? Non si costituisce il *plenum* dell'organo con la nomina dei membri mancanti e non si coordinano le norme dello Statuto siciliano sull'Alta Corte con quelle della Corte costituzionale.

Non voglio ricordare in questo momento le prese di posizione, gli ordini del giorno, le iniziative legislative unitarie che a questo proposito vi sono stati; tutto è caduto nel nulla. È dunque evidente la volontà politica del Governo di non cedere e di mettersi sotto i piedi importanti norme costituzionali, la cui mancata applicazione, quando non si

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

tratta addirittura di violazioni, turba una grande regione italiana offesa nei suoi diritti, creando amarezze, delusioni, incomprensioni, esacerbazioni.

Non è possibile che il guardasigilli non abbia nulla da dire su queste cose, date le sue responsabilità giuridiche e politiche nel gabinetto. A conclusione di questo dibattito, onorevole Gonella, desideriamo che ci si dica chiaramente quali sono gli intendimenti del Governo sull'applicazione dell'articolo 23 dello statuto, che prevede la creazione in Sicilia degli organi giurisdizionali centrali, tra cui la sezione regionale del Tribunale superiore delle acque pubbliche e l'istituzione in Palermo di una sezione penale e di una civile della Corte di cassazione. Devo ricordare, a questo proposito, che esistono presso il Parlamento apposite proposte di legge di iniziativa dell'assemblea regionale siciliana e di membri di questa Camera. Però non si riesce a farle avanzare di una spanna, quanto meno per le incertezze del Governo e della sua maggioranza; voglio parlare solo di incertezze, ricordando anche che a noi siciliani è parso di capire, onorevole ministro, che ella sarebbe favorevole alla istituzione della Cassazione in Sicilia, stando almeno a quanto ella scrisse in una lettera indirizzata ad un settimanale di Palermo, *Il Diritto*, sulla questione. Se sono rose, vogliamo che fioriscano in questa discussione, almeno come affermazione di una volontà politica in cui i siciliani possano trovare un buon segno per l'avvenire, per il rispetto della loro carta statutaria.

Crediamo inoltre, onorevole ministro guardasigilli, che non debbano tardare le norme di attuazione dell'articolo 31 in materia di polizia e di ordine pubblico. Potremmo affermare che qui ci troviamo di fronte a norme costituzionali precettive, con formulazione chiara, definitiva che non abbisognerebbero davvero di alcun'altra norma per essere attuate. Tuttavia da alcuni si ritiene che la complessità delle questioni che sorgono dalla necessità di coordinare le attribuzioni degli organi dello Stato e di quelli della regione imponga l'emanazione di alcune norme di attuazione, che però non debbono, non possono tardare a venire.

Queste rivendicazioni, cui solo accenno, trovano i siciliani uniti, attestati tutti sulla stessa trincea a difendere lo strumento politico più importante che è nelle loro mani per il progresso civile della loro terra. Anche se i nemici dell'autonomia siciliana sono molti e potenti, di là e di qua dallo stretto, sul

rispetto dello statuto (così come è stato dimostrato recentemente per l'articolo 8, anche se ancora su di esso il discorso continua), i siciliani hanno la forza di far camminare i e di vincere gli ostili.

Io oso credere, signor ministro, che se l'articolo 31 dello statuto siciliano non fosse una norma in letargo, probabilmente le forze di polizia che operarono così funestamente nei giorni del giugno e del luglio dell'anno scorso a Licata, a Palermo, a Catania e nei primi mesi di quest'anno ad Augusta, Marsala ed altrove, avrebbero avuto un ben diverso comportamento, sotto la direzione e la responsabilità del presidente della regione.

L'autorità politica locale ha maggiore conoscenza della realtà umana, maggior comprensione della situazione sociale che fa esplodere, alle volte, masse umane troppo a lungo tenute compresse dalla miseria e dalla disperazione; perciò, necessariamente, l'autorità politica locale è più responsabile di un freddo se pur alto burocrate del potere centrale, che in una provincia dovrebbe tutelare l'ordine pubblico di cui ha una concezione arretrata, arcaica, fascista.

Invero, onorevole ministro, credo che sulla legittimità del movimento popolare italiano e siciliano del luglio scorso non vi sia alcun dubbio. « Nessun osservatore obiettivo può negare che le manifestazioni che nel luglio si sono verificate in Italia riflettevano lo stato d'animo di preoccupazione per la temuta involuzione politica ». Queste parole sono state pronunciate dall'onorevole Fanfani presentando l'attuale Gabinetto al Parlamento il 2 agosto 1960. Il Presidente del Consiglio ha aggiunto che i cittadini « hanno reagito a questo timore come hanno potuto, come hanno saputo ». Ebbene, su questi cittadini che scesero in piazza perché videro in pericolo le loro libertà democratiche, a Palermo, a Catania, si è sparato. Vi sono stati feriti e morti. Ancora più grave che alla violenza di Stato, si è aggiunta poi la vendetta legale, sono stati denunciati, processati, condannati.

Non posso tacere tutta la nostra perplessità, meraviglia, amarezza per le sentenze, dure, durissime che sono state pronunciate contro i lavoratori di Palermo e di Catania da quei giudici.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Se vuole anche la Corte di cassazione in Sicilia, vuol dire che ha stima della magistratura.

PELLEGRINO. Senz'altro. Intendo soltanto riferirmi ad alcuni elementi della magistratura e ad alcuni ristretti ambienti della

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

magistratura siciliana perché generalmente i magistrati, in Sicilia come in tutto il nostro paese, adempiono con grande valore la loro funzione.

Dicevo che sono sentenze che denunciano in coloro che le hanno emesse una mentalità ed una educazione giuridica fuori del nostro tempo. Sono sentenze che hanno sorpreso gli stessi ambienti della magistratura per l'incapacità dei magistrati giudicanti a collocarsi sul terreno della serena valutazione dei fatti e delle circostanze che venivano al loro esame.

Ancora più profondo è stato il turbamento di tutti i siciliani democratici di fronte alle posizioni politiche faziose, antidemocratiche che dalla sentenza palermitana per i fatti dell'8 luglio emergono e all'argomentazione giuridica anticostituzionale che vi serpeggia.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Non vi sono sentenze democratiche o antidemocratiche, sono sentenze che applicano la legge al fatto.

PELLEGRINO. Non ho, evidentemente, la sua dottrina, onorevole ministro! Sono un pratico del diritto, per di più giovane; ma ritengo con grande convincimento che, senz'altro, vi siano sentenze democratiche ed antidemocratiche: sono democratiche le sentenze che tengono conto del nuovo sistema di legalità che oggi esiste nel nostro paese; sono antidemocratiche quelle che si richiamano ad un sistema legale che è del tutto sorpassato.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il riferimento è sempre al diritto.

AMATUCCI, *Relatore*. Le sentenze sono giuste o ingiuste, non democratiche o antidemocratiche.

PELLEGRINO. Però non vi è dubbio che nelle sentenze si possano trovare motivi di giudizio politico, come del resto è stato qui ricordato settimane fa dal Presidente della Camera, onorevole Leone, quando proprio questa sentenza di Palermo è stata ricordata da un nostro collega discutendosi il « piano verde ».

Ora, sul piano strettamente giuridico io dico che le sentenze sono giuste o ingiuste, eque od inique; sul piano di una valutazione politica torno ad affermare che vi sono sentenze antidemocratiche e sentenze democratiche. Fra poco leggerò qualche brano della sentenza di Palermo e ritengo, senza peccare d'orgoglio, che probabilmente gli onorevoli colleghi saranno d'accordo con me nel giudizio che ho espresso, e cioè che ci troviamo di fronte ad una sentenza ingiusta ed antidemocratica. Voglio leggere anzi subito alcuni

passi di questa sentenza perché da questi riferimenti precisi penso che verrà ad essere confermato il mio giudizio. Degli organizzatori dello sciopero si dice che essi avevano dimostrato « capacità e freddezza la cui azione, lungi dall'esaurirsi entro confini territorialmente ristretti, si orienta e si armonizza su direttive che si sviluppano congiuntamente, anche fuori dei confini della nostra penisola ». Come si vede, ci troviamo nel pieno della ridicola e provocatoria argomentazione dell'ordine venuto da Mosca.

Più avanti si afferma che « lo sciopero proclamato dalla C.G.I.L. fu uno sciopero di carattere esclusivamente politico e come tale non protetto dalla norma dell'articolo 40 della Costituzione e pertanto penalmente punibile a norma dell'articolo 503 del codice penale ». Ritengo che anch'ella, onorevole ministro, sia d'accordo con me nel dire che quest'affermazione dei giudici palermitani è senz'altro antidemocratica.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Esistono o no gli scioperi politici?

PELLEGRINO. Riconoscendo la sua dottrina e la sua esperienza (ella ha anche partecipato ai lavori preparatori della Carta costituzionale) vorrei che citasse una sola norma della Costituzione in cui sia detto che lo sciopero politico nel nostro paese è vietato.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il magistrato lo ha qualificato così.

PELLEGRINO. Il magistrato si è limitato a fare questa affermazione, senza per altro sentire il dovere di dimostrarla.

Sono andato a rileggere, e ne ho fatto anche argomento di studio, i lavori preparatori della Costituente sull'articolo 40 e non ho trovato che vi sia una discriminazione tra sciopero economico e sciopero politico, fra sciopero di lavoratori privati e sciopero di lavoratori dipendenti da imprese pubbliche. In conclusione: a chi ha lottato, ha avuto i suoi morti, le ferite nelle sue carni, come beffa aggiunta al danno, è stata irrogata una pena per complessivi 62 anni di carcere; chi ha sparato ed ucciso, chi ha ferito, rimane impunito. A questo proposito vorrei ricordare che il gruppo parlamentare comunista la pregò di farci conoscere se, a norma dell'articolo 16 del codice di procedura penale, le fossero pervenute richieste di autorizzazione a procedere contro coloro che, nel corso dei movimenti dell'anno scorso, avevano sparato, ferito, ucciso degli scioperanti. Purtroppo, non abbiamo avuto una risposta.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Siccome la richiesta perviene ora dai banchi

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

del Parlamento, e non da una lettera privata, le assicuro che le risponderò.

PELLEGRINO. Non ritengo che la lettera di un gruppo parlamentare sia una lettera privata. Comunque, la ringrazio per la sua promessa.

Quella sentenza ha avuto il plauso del procuratore generale della corte di appello di Palermo Mercadante, il quale, inaugurando l'anno giudiziario, l'11 gennaio di quest'anno, ha pronunciato, sui fatti del luglio a Palermo, parole incredibili. Egli ha detto: « Inducendo uno sciopero di protesta per fatti luttuosi altrove avvenuti, si organizzò, in questa città, un'azione selvaggia quanto incivile di vandalismo... mercè l'opera di numerosi criminali reclutati per l'occasione ».

Non pensa, onorevole ministro, che queste parole siano gravi, anzi gravissime?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Non posso giudicare le sentenze. Vi sono gli organi di revisione.

PELLEGRINO. Queste sono le parole che ha pronunciato nel suo discorso il procuratore generale della corte di appello di Palermo, dottor Mercadante...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Neppure questo posso giudicare.

PELLEGRINO. Ci dica, allora, il procuratore generale della corte di appello di Palermo: come mai i dirigenti della C.G.I.L. di quella città, che a suo giudizio si macchiarono di tanto delitto ed infamia, non furono denunciati e processati?

Dunque, il giudizio è garantito e non certamente responsabile. Ma il procuratore generale aveva bisogno di esprimere questo giudizio sui fatti, infondato e fantasioso, per dire, come ha detto, che il collegio giudicante è stato moderato.

Era una direttiva che il capo di quella corte dava alla magistratura dipendente per l'avvenire, perché altri processi si dovevano celebrare nell'isola contro scioperanti. E, infatti, il processo contro il segretario della camera del lavoro di Palermo, dottor Orlando, si è concluso con una sentenza iniqua. A Catania, un mese fa, gli scioperanti del luglio 1960 furono condannati a complessivi 23 anni di carcere. Il processo si è svolto in un clima di intimidazione. Presenti in aula costantemente i poliziotti della squadra politica ed il procuratore della Repubblica. La requisitoria orale del pubblico ministero, rappresentato dal sostituto procuratore della Repubblica dottor Gibaudo, ha ricalcato concetti ed espresso giudizi che sembrano inverosimili.

« I lavoratori erano — ecco le sue testuali parole — una folla di scalmanati con gli istinti atavici dell'uomo preistorico che volevano giocare alla rivoluzione ». Ed ancora: « La polizia fu costretta ad intervenire per impedire che i piani della rivolta contro il potere costituito fossero attuati. Quando la folla è in tumulto, — dice il dottor Gibaudo, — e non ha la coscienza di quel che fa, è pericolosissima ed incute timore. In quei momenti, neppure i poliziotti possono avere i nervi di acciaio; le armi sparano da sole ». Come si vede, si legittimano le sparatorie contro i lavoratori. In queste parole è facile cogliere un misto di insensato e di ridicolo che lascia stupefatti. In Sicilia ci troviamo di fronte, per fortuna, a limitati ambienti della magistratura, che non si accorgono che oggi nel nostro paese abbiano un diverso sistema di legalità, che è quello che promana dalla Costituzione repubblicana, e che danno l'impressione di essere rimasti ancorati al vecchio sistema. Voglio dire, con colui che ha onorato la nazione, l'insigne giurista ed illustre politico Piero Calamandrei, « che non basta che i magistrati conoscano a perfezione le leggi come sono scritte, sarebbe necessario che altrettanto conoscessero la società in cui queste leggi devono essere applicate. Il tradizionale aforisma *iura novit curia*, non ha un valore pratico se non si accompagna a quest'altro: *mores novit curia* ».

E, poiché, onorevole Gonella, gli episodi cui ho accennato sono circoscritti, sì, nell'ambito della magistratura, ma tuttavia persistenti, io debbo dire che ci troviamo di fronte ad un indirizzo politico di Governo che fa sorgere ad ogni movimento popolare, una scia nera di denunce, di condanne che mirano ad affermare principi anticostituzionali di autoritarismo e denunciano la involuzione politica del Governo Fanfani, a dispetto di quelle dichiarazioni programmatiche che ho ricordato e che furono portate sulle labbra dell'attuale Presidente del Consiglio dal vento fresco democratico del luglio che spazzò la calura afosa clerico-fascista.

Inadempienze e violazioni costituzionali caratterizzano l'attuale vita del paese.

Ci siamo intrattenuti su due fondamentali questioni nel quadro di questo importante e grave problema perché riteniamo, onorevole ministro guardasigilli, che anche le sue responsabilità giuridiche e politiche nel seno del Ministero, non possano sottrarsi al giudizio del Parlamento. Il nostro voto a questo bilancio sarà un no, senza però volerci sot-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

trarre al nostro dovere, al nostro impegno di dare la nostra opera per il progresso giuridico e civile del paese. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

**Trasmissione dal Senato.**

**PRESIDENTE.** Il Senato ha trasmesso il seguente disegno di legge, già approvato dalle Commissioni riunite V (Bilancio) e XII (Industria) della Camera e modificato da quella IX Commissione:

« Concessione di un contributo annuo di lire 85.000.000, per tre anni a partire dall'esercizio finanziario 1959-60, a favore dell'Ente "Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo" in Napoli » (2326-B).

Sarà stampato, distribuito e trasmesso alle Commissioni che già lo hanno avuto in esame, nella stessa sede.

**Si riprende la discussione.**

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

**PREZIOSI OLINDO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel prendere la parola sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, anch'io non posso sottrarmi ad una malinconica ed amara constatazione, che cioè l'amministrazione della giustizia nella considerazione del Governo non ha il posto che le spetta, pur essendo la giustizia la suprema manifestazione di un popolo civile e democratico.

Anche quest'anno dobbiamo ripetere che la giustizia viene trascurata mentre ha bisogno di mezzi adeguati. La spesa che viene stanziata nel bilancio, e che per altro non possiamo modificare in senso positivo, è veramente insufficiente per risolvere i gravi problemi della giustizia, soprattutto quando da tempo si riconosce che la giustizia attraversa una crisi che può essere risolta soltanto apprestando i mezzi necessari per renderla meno lenta.

Ma il problema indubbiamente qui si allarga e si proietta in modo multiforme in vari aspetti e non possiamo certo limitarci ad esprimere il nostro rammarico per questa deficienza di mezzi; dobbiamo invece esaminare il problema dell'amministrazione della giustizia in tutti i suoi aspetti, in quanto è un problema non soltanto di mezzi, ma anche di uomini e di leggi.

Leggendo la pregevolissima relazione dell'onorevole Amatucci, così profonda e diffusa, che nulla ha trascurato, non si può non restare veramente perplessi di fronte all'aumento della criminalità che egli ha dovuto indicare e che si è manifestata soprattutto per i reati più gravi, che determinano il più grande allarme sociale, per i reati di omicidio e di rapina, oltre che per le truffe, per i furti, per l'emissione di assegni a vuoto, per i delitti colposi, ecc.

Vorrei particolarmente richiamare l'attenzione della Camera su questo indice di aumento della criminalità, mentre qualche anno fa noi prendevamo atto quasi con una certa soddisfazione del fatto che la criminalità, se non diminuiva statisticamente, certo si manteneva piuttosto statica nelle sue manifestazioni, anche le più gravi. Oggi, invece, questa constatazione deve far riflettere, perché bisogna frenare la corsa alla criminalità ed escogitare i mezzi idonei perché la difesa della società sia salda e perché la libertà, l'incolumità e i beni delle persone siano protetti.

Onorevoli colleghi, avrete anche voi appreso dai giornali di stamane la notizia di un efferato delitto avvenuto vicino a Roma, una strage, commessa, si dice, da un folle, ma con modalità tali che hanno profondamente scosso l'opinione pubblica di fronte non si sa se alla paura o alla inerzia di chi doveva intervenire per evitare il peggio. Se questo intervento non si è avuto e se due vite umane sono state sacrificate dalla furia omicida, dobbiamo riconoscere che le forze di polizia non hanno più quella passione, quell'entusiasmo, quella dedizione al sacrificio necessari per la repressione dei reati comuni, paralizzate da norme sul fermo delle persone e sulle indagini, mentre queste forze di polizia, che sono sempre al servizio dello Stato e del popolo, devono riavere il loro prestigio e il loro decoro, devono avere, insomma, quei poteri che possano loro permettere la scoperta ed i moventi dei delitti.

L'onorevole Amatucci ha detto nella sua relazione che una quantità enorme (l'80 per cento circa solo nel distretto di Milano) di reati contro il patrimonio (specialmente furti) resta impunita. È la conseguenza di quel rilassamento, di quell'abbandono delle facoltà indispensabili per scoprire il reato, per individuare il responsabile, per consegnarlo alla giustizia; perché, se le forze di polizia, nella scoperta del reato e dell'autore di esso, eccedono nello zelo necessario, si interviene subito demagogicamente per dire che le libertà dei cittadini (in questo caso dei colpevoli) sono

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

compromesse e le forze di polizia sono soggette a richiami, a rimproveri e forse a qualcosa di peggio.

Bisogna affrontare questa realtà con spirito di responsabilità e di obiettività, per la difesa della società. Se, invece, vogliamo ancora cullarci nei palliativi o nei mezzucci che fanno ancora meno sentire l'autorità e il prestigio dello Stato e di chi lo rappresenta, l'aumento della criminalità è destinato ad accrescersi.

Ma, come vi dicevo, il problema della giustizia è un problema di leggi; ed io vorrò richiamare l'attenzione della Camera su una parte soltanto del vasto programma di riforme annunciato dall'onorevole ministro, e precisamente sul settore della giustizia penale, la quale deve essere la più rapida e la più efficiente, in modo che il cittadino possa conservare la fiducia nello Stato e nelle sue leggi. E quando le leggi che si devono applicare, quelle già in atto, sono così disordinate e frammentarie, leggi che si sono sovrapposte facendo perdere a quelle originarie l'aspetto organico, indispensabile, unitario, ne deriva una selva intricata di norme non soltanto frammentarie e disorganiche, ma anche contraddittorie, per cui il giudice si trova in una situazione di grave disagio nell'interpretare la legge e, prima di interpretarla, nella ricerca di essa. Onde io approvo senz'altro quanto è stato esposto dall'onorevole Amatucci nella sua relazione, che si rende urgente la rielaborazione di tutte le leggi che presentano sanzioni penali, che bisogna creare i testi unici e bisogna rivederli, perché ognuno di noi sa che cosa rappresenta, attraverso le modifiche varie e frammentarie, la legge comunale e provinciale, che cosa rappresenta la legge della finanza locale e, quella che ci interessa in modo più particolare, la legge di pubblica sicurezza, che è stata scardinata da varie sentenze della Corte costituzionale. Occorre, innanzitutto, che vi sia una norma chiara, uniforme, bene elaborata sotto il profilo tecnico legislativo, che assicuri la certezza del diritto.

Ma l'orizzonte si allarga. Questo è un primo passo che si impone e la urgenza di esso è di una evidenza palmare, perché l'onorevole guardasigilli annunzia di avere presentato un disegno di legge di modifiche al codice penale.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Da oltre un anno.

PREZIOSI OLINDO. Ella ha dimostrato di avere non soltanto senso di responsabilità e di comprensione, ma l'abnegazione e la pas-

sione che sono necessarie per la soluzione di questi problemi. I suoi tentativi purtroppo non sono secondati, perché, se i disegni di legge restano giacenti, la colpa può ben essere ricercata, ma non certo nella Commissione di giustizia, i cui atti consacrano un lavoro diuturno (e lo stesso credo si possa dire della corrispondente Commissione del Senato).

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. La Commissione ha operato moltissimo. Quello che provoca un ritardo è il sistema dei regolamenti parlamentari.

PREZIOSI OLINDO. Il merito della Commissione deve essere da noi riconosciuto, e in modo particolare quello del suo presidente, onorevole Cassiani, il quale con la sua ben nota competenza e nobiltà di animo riesce ad incoraggiare tutti noi a lavorare.

E la Commissione giustizia ha operato. Onorevole ministro, il difetto non è nel sistema o nel regolamento: è nella volontà.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Le riforme dei codici si sono fatte con deleghe in altri tempi. Attualmente non so se si accetterebbe una delega.

PREZIOSI OLINDO. L'altro giorno l'onorevole Degli Occhi si lamentava per il fatto che una sua proposta di legge in ordine all'estensione del beneficio della sospensione della pena, pur essendo stata approvata dalla Camera, non diventi legge perché non ha ancora ottenuto l'approvazione del Senato.

A questo punto vorrei ricordare anche una mia proposta di legge che si riferisce all'articolo 582 del codice penale, proposta che ella ha riprodotto nelle modifiche, nel senso di rendere perseguibile su querela di parte il reato di lesioni lievi, con guarigione non superiore a 10 giorni, quando il fatto si sia verificato fra parenti. Anche questa proposta di legge è già stata approvata dalla Camera, mi sembra da due anni o più, ed è ancora davanti al Senato, giacente nel sepolcro. Questa proposta di legge avrebbe già dovuto diventare legge, dal momento che ella stesso, ripeto, l'ha recepita nel suo disegno di legge; ma, intanto, perché la norma diventi operante, bisognerà aspettare l'approvazione delle modifiche da lei proposte al codice penale; e non sappiamo quanto tempo ci vorrà.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Tutto questo è conseguenza del bicameralismo, quindi del sistema.

PREZIOSI OLINDO. In ordine alle modifiche al codice penale, nell'insieme non si può disapprovare quanto ella ha compiuto, anche se altre parti della Camera non sono d'accordo e sostengono che il codice penale

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

dovrebbe essere rinnovato *in toto*. Ma un codice è il prodotto di maturità, di esperienze, di elaborazione, e per poterlo cambiare indubbiamente occorrono profondi e radicali movimenti sociali e politici. Del resto, noi abbiamo una tradizione giuridica che non è nata neanche nel ventennio, ma è precedente ad esso, una tradizione giuridica che in parte è stata anche inserita nel codice penale del 1930 e che ora viene ripresa nelle modifiche che ella, onorevole ministro, ha proposto.

Non intendo soffermarmi su nessuna delle particolari forme delittuose: le tratteremo quando verranno in discussione; ora desidero soltanto richiamare l'attenzione della Camera su alcuni punti essenziali, su alcuni istituti che sono fondamentali: quello della pena e quello delle misure di sicurezza. Perché se il delitto è una manifestazione, un prodotto, un fatto sociale, se il delitto deve essere punito, noi tuttavia apprezziamo lo sforzo veramente umano che ella, onorevole guardasigilli, ha compiuto nel predisporre l'altro disegno di legge che si riferisce all'ordinamento penitenziario, per poter applicare una norma della Costituzione che intende umanizzare la pena interpretandola come un mezzo di re-  
denzione. Approviamo questi principi; però contro coloro che vorrebbero l'abolizione della pena massima prevista dal nostro codice e mantenuta nelle sue modifiche al codice penale, noi diciamo che l'ergastolo non può essere bandito dalla nostra legislazione penale. Voi tutti ben sapete come questo castigo supremo penale venga inflitto per i reati più gravi che commuovono e turbano profondamente la pubblica opinione e che sono l'espressione della ferocia, del cinismo, della perversità fino agli estremi limiti. E quando io sento dire che questa pena deve essere abolita e non si accetta il temperamento umano della liberazione condizionale, ritengo che in tal modo, con una blandizie eccessiva, si arriverebbe al capovolgimento e alla distruzione dei valori sociali e morali ai quali si deve ispirare una norma di diritto penale; mentre noi riconosciamo la validità giuridica ed umana inserita del suo disegno di legge per la liberazione condizionale dei condannati all'ergastolo, pur rilevando che in altri Stati si conserva ancora la pena di morte. Ed anche nell'Unione Sovietica, così cara ai nostri colleghi di sinistra, è stata ripristinata recentemente la pena di morte. Da quella parte (*Indica la sinistra*) si chiede invece l'abolizione dell'ergastolo!

DOMINEDO', *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Non è stata mai soppressa nel-

l'Unione Sovietica la pena di morte. Sospesa, è stata poi ripristinata. Per certi reati è rimasta sempre.

PREZIOSI OLINDO. La pena di morte, che vige in altri Stati civili, è stata giustamente bandita da noi, di fronte alla possibilità, sia pure in percentuale minima, di un errore giudiziario irreparabile.

Ma fermiamoci alla liberazione condizionale, che applica una norma della Costituzione.

Onorevole ministro, quando ella parla di cura di anime, perché così vengono considerati i detenuti, così viene interpretato il carcere (un ospedale di anime), in quanto la pena non deve essere più considerata come una vendetta della società o come repressione o castigo, ma come mezzo per redimere, pur non condividendo in pieno questa impostazione, ritengo che si imporrà una differenziazione fra i detenuti. Ed in rapporto alla liberazione condizionale non si potrà applicare un'unica unità di misura, perché varia la situazione rispetto alla età, alle condizioni fisiche e al grado di rieducazione dei singoli detenuti. Per poter operare la redenzione, è necessario accertare se quel detenuto si possa curare ed in qual modo, se possa far parte di un gruppo simile alle sue condizioni, perché certamente vi saranno almeno vari gruppi che vanno curati in modo diverso. E i mezzi? Umana, umanissima, questa legge (se verrà) che si ispira ad una tradizione luminosa della scuola positiva italiana. Ma, per poterla applicare, occorrono mezzi adeguati. Non dobbiamo, però, dimenticare la ferocia dei criminali e la tragedia delle vittime e, soprattutto, non dobbiamo dimenticare che gli assassini, una volta restituiti alla società, saranno guardati sempre come un pericolo e con allarme.

Ella, onorevole ministro, ha escogitato tutti i mezzi perché la riabilitazione possa eliminare queste conseguenze, assicurando, non solo all'interno, ma anche all'esterno del carcere, gli strumenti che dovrebbero servire alla rieducazione post-carceraria. Problema vastissimo, ma occorrono i mezzi. Ottimo proposito quello per cui del condannato per un gravissimo delitto, curato e istruito nel carcere mediante un lavoro retribuito, una volta rientrato in seno alla società, ci si debba preoccupare di dargli un posto di lavoro. Ma come si fa a non ricordare gli altri, che nulla hanno commesso, che sono umili ed onesti cittadini, povera gente che va all'affannosa ricerca di un posto di lavoro, e che sono abbandonati a se stessi e per i quali non vi è la cura di

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

questi centri di educazione che sono nel carcere o degli istituti di assistenza post-carceraria? Non creiamo queste disparità e sperequazioni sociali che sarebbero un'offesa maggiore del delitto, grave o gravissimo, che ha percosso la società!

Su questa preferenza e longanimità non intendo inferire: facciamo queste leggi, ma non dimentichiamo gli altri, quelli che non si sono resi colpevoli di alcun torto, quelli che non hanno commesso alcun reato!

Comunque, le idee sono nobili ed io auguro all'onorevole guardasigilli, per la deferenza — se permette — cordiale ed ammirata che ho per lui, che i suoi sforzi siano coronati da successo.

Il delitto, anche se allarma nelle sue manifestazioni attuali, non è tanto dovuto — lo dobbiamo dire francamente — alla miseria o ai motivi di un malinteso onore in questa o in quella regione, ma è dovuto alla decadenza del costume e della morale nel nostro paese. Questa è la vera causa del delitto. Dove sono i valori morali, ideali, umani che cementavano le famiglie, che guidavano sulla retta via i fanciulli e i giovani con l'esempio? Questi fanciulli, che erano tali alla fine della guerra nel 1945 o 1946, ora sono adulti e sono cresciuti in questo particolare periodo, avviati nelle loro anime, senza la guida delle famiglie, accecati da passioni insane e dalla cupidigia del denaro, deviati e turbati profondamente dalla stampa, dagli spettacoli cinematografici e televisivi, dai manifesti. Ecco le cause della crescente delinquenza! In questo campo non basta lo sforzo del ministro. Tutti coloro che sono veramente amanti della sanità e della educazione del nostro popolo e vogliono almeno ridurre questi gravi delitti, devono compiere uno sforzo affinché i valori morali abbiano di nuovo il loro altare e affinché si ritorni al costume tradizionale del nostro popolo. Solo così si potrà percorrere una tappa luminosa sulla via della bonifica sociale.

Per bene operare non basta la repressione, anche se ad essa venga conferito il carattere voluto dalla Costituzione, ma occorre anche la prevenzione. E qui richiamo l'attenzione del ministro sulle misure di sicurezza, non solo su quelle esecutive, ma anche su quelle amministrative, che devono essere affidate pure al giudice di sorveglianza. Il giudice di sorveglianza deve avere un ruolo di primaria importanza nell'applicazione delle norme sull'internamento e sulla libertà vigilata. Egli deve seguire l'internato, deve seguire il vigilato speciale e a un certo momento deve, se il caso lo richieda, revocare la misura di sicu-

rezza o attuare altre misure per rendere più efficace la cura sociale di colui che ne ha bisogno. Il giudice di sorveglianza deve essere al centro del sistema punitivo e perciò esso deve essere un magistrato specializzato. E qui mi ricollego a quanto ha scritto l'onorevole Amatucci nella sua relazione sui tribunali per minorenni e sui giudici tutelari. Se ci ispireremo ai criteri sopra esposti, non tarderemo a raccogliere buoni frutti.

Non voglio soffermarmi oltre sulla giustizia punitiva; tratteremo altri suoi aspetti nella sede opportuna. Qui voglio ora sottoporre alla sensibilità e alla saggezza del ministro la necessità di snellire la procedura penale, mentre concordo pienamente su quanto egli ha fatto per lo snellimento della procedura civile. Per il giudizio penale, però, il problema diventa più complesso.

Ritenevo, signor ministro, che ella presentasse anche un disegno di legge per la riforma del codice di procedura penale.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Convengo in pieno sull'opportunità di questa riforma. Il problema, tuttavia, è estremamente complesso.

PREZIOSI OLINDO. Il fatto è che l'attuale sistema non consente il rapido e regolare corso della giustizia. Vi sono processi che durano anni ed anni! Il procuratore generale della Corte di cassazione, in occasione del discorso tenuto per l'inaugurazione dell'anno giudiziario in corso, indicava con senso di soddisfazione che i ricorsi pendenti al 31 dicembre 1960 erano ridotti a 28.900. Indubbiamente sono stati realizzati progressi, ove si pensi che fino a poco tempo fa i ricorsi erano 45 mila (nel frattempo è intervenuta l'amnistia), ma si tratta pur sempre di quasi 30 mila ricorsi pendenti.

Ancora più grave è la situazione delle corti di appello e dei tribunali. Il problema è dunque grave ed occorre affrontarlo rapidamente e con il massimo senso di responsabilità.

La questione di fondo è quella dello svolgimento dell'istruttoria, sommaria e formale, tema su cui intendo richiamare l'attenzione della Camera. L'istruttoria sommaria e formale si adatta ancora oggi a vecchi *clichés*, che risalgono, però, al tempo in cui l'istruttoria rappresentava soltanto un'inchiesta rapida e preliminare, diretta a stabilire un criterio di probabilità o meno di responsabilità; il pubblico ministero ne raccoglieva gli elementi e poi seguiva il dibattimento.

Successivamente tale processo ha subito profonde modifiche per una serie di riforme culminate in quella del 1930, allorché si è

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

consolidata la trasformazione che già si era operata nel sistema. Mentre, però, in base al codice del 1930 il pubblico ministero è considerato una parte, come l'imputato e la parte civile, di fatto il pubblico ministero viene a trovarsi in posizione di superiorità per avere già raccolto le prove, letto gli atti istruttori, sentito i testimoni; e, quel che è più grave, nell'istruttoria sommaria non è applicata neppure la « novella » del 1955, con le successive modificazioni per il deposito degli atti generici, perché durante l'istruttoria sommaria (con la quale si istruisce il maggior numero di processi) di competenza del tribunale o del pretore, la difesa è completamente annullata e non può prendere neppure visione di atti importanti, che non vengono depositati.

In tal modo, il dibattimento orale rappresenta un doppione perché l'istruttoria, sommaria o formale, ha già raccolto tutti gli elementi e il dibattito è soltanto una finzione. Infatti, se qualche testimone (interrogato durante l'istruttoria sommaria non dal giudice, ma dal pubblico ministero, che pure è considerato una parte!) tentasse, nel pubblico dibattimento, forse per essere più aderente alla realtà, di modificare la precedente deposizione, potrebbe essere sospettato di falso, incriminato ed arrestato! Ancora peggio, poi, se ciò si riferisse all'istruzione formale.

Ecco che cosa rappresenta la nostra istruttoria penale nella duplice manifestazione sommaria e formale. Se il dibattimento deve svolgersi con il controllo e con la partecipazione del difensore, a che cosa serve l'istruttoria formale? Soltanto a rendere più lento il processo e a ritardare il corso della giustizia, con pregiudizio dei diritti della difesa. Vi sia l'istruzione sommaria, ma soltanto nella forma utile e tradizionale, che poi è stata sopraffatta e sconvolta nello stesso suo carattere originario di una deliberazione, di una inchiesta preliminare per stabilire se si debba andare a giudizio o meno.

Non desidero parlare di un altro argomento che potrebbe apparire come rivoluzionario per quanto concerne le funzioni e le qualità del pubblico ministero: il pubblico ministero, se è considerato una parte, dovrebbe essere un avvocato dello Stato come nei giudizi che interessano lo Stato. Ma il problema è così vasto, complesso e profondo, che in questo momento bisogna almeno stabilire un piano di lavoro per poterlo attuare, senza fare voli spaziali, anche se attualmente vi è la suggestione delle conquiste cosmiche.

La procedura penale deve essere oggetto di una rapida revisione anche per restituire

al pubblico ministero le sue funzioni tradizionali, allorché questo istituto venne introdotto nel nostro sistema processuale penale; e ciò per fermarmi soltanto all'ospetto più rilevante ed urgente. Ma, per quanto riguarda la lentezza, bisogna intanto preoccuparsi di dare agli uffici giudiziari, soprattutto a quelli rappresentati dal giudice istruttore e dal pubblico ministero, i mezzi adeguati per le loro indagini. Voi sapete, onorevoli colleghi, quanto danno si produce allorché un giudice istruttore non abbia i mezzi per potersi recare rapidamente sul luogo dove è avvenuto un delitto efferato, al fine di compiere le prime generiche indagini e di assumere quelle prove nella forma più rapida, che non possano essere deformate dalle forze contrastanti, che sono subito pronte ad ingrandire o a deformare la verità.

Oggi il giudice istruttore è senza mezzi. Per la deficienza di essi si arriva perfino all'impunità dei delitti. Credo che tutti i colleghi sappiano che Lionello Egidi non fu ritenuto colpevole nel primo giudizio perché mancavano 50 mila lire per poter evacuare il pozzo nel quale, secondo l'accusa, egli avrebbe lanciato il coltello. Un altro episodio: vicino a Genova fu ucciso un agente, si conosceva l'autore del delitto che però era fuggito in Svizzera: ebbene, l'Interpol non aveva i mezzi per poter inviare sia pure un appuntato di polizia al fine di raccogliere le prove ed acciuffare il responsabile.

Ecco le gravi conseguenze alle quali si arriva. Così, quando noi affermiamo che i mezzi sono indispensabili, non si può non accogliere questa nostra esortazione, che risponde alle esigenze del servizio ed a quelle del magistero punitivo, senza parlare di ciò che si riferisce alla giustizia civile, della quale non mi occupo di proposito, per non appesantire questo mio intervento. Ma si devono affrontare questi problemi; bisogna assicurare al giudice, sia esso istruttore civile o penale, quei mezzi meccanici che non si limitano alla macchina da scrivere: mi riferisco alla stenografia e ai registratori che sono già usati in qualche tribunale. A questo riguardo ricorderò di essermi recato, per una causa penale, presso il tribunale di Verbania e di aver constatato che vi era in funzione un registratore.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Nelle norme processuali non è sancito l'uso del registratore se non come mezzo sussidiario.

PREZIOSI. Forse è di proprietà del cancelliere, che se ne serve per effettuare un controllo.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

L'onorevole Amatucci, nella sua relazione, ha parlato del disagio nella lettura di certi atti e sentenze, difficilmente decifrabili per poco leggibile calligrafia.

Vorrei ora soffermarmi sul problema dell'edilizia giudiziaria. Il problema è già stato affrontato, ma non ancora risolto; anzi, possiamo dire che in questo campo si è appena cominciato.

L'onorevole ministro, con una sua interruzione nel corso della seduta di sabato, ricordava che a disposizione dell'edilizia giudiziaria vi sono alcuni miliardi. Quello dell'edilizia giudiziaria e l'altro dell'edilizia carceraria sono due problemi affini, ma, se dovessimo fare una gradualità, dovremmo dotare, innanzi tutto, gli organi preposti all'amministrazione della giustizia di una sede decorosa, consona all'altissima funzione che essi disimpegnano.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Come prima *tranche*, vi sono 10 miliardi per l'edilizia giudiziaria e 12 per quella penitenziaria.

PREZIOSI OLINDO. Vi sono anche le somme stanziare a titolo di contributo ai comuni: vi è la legge del 1957, oltre quella successiva del 1959. Però, io vorrei avanzare una proposta. Non si può risolvere questi problemi con interventi suscettibili di apparire frammentari, determinati dalla pressione di questa o di quella forza politica, di questa o di quella esigenza. Sarebbe più che necessario formulare un piano organico di lavoro in tutto questo settore, con la necessaria gradualità. Infatti, se bisogna risolvere il problema del tribunale e delle carceri di Avellino (del quale ha parlato l'onorevole Amatucci nella sua relazione, trovandomi pienamente consenziente), vi sono altre città che hanno gli stessi bisogni.

Non vorrei occuparmi delle carceri mandamentali, che l'onorevole Breganze in Commissione definì topaie, prive dei servizi igienici...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Non vi sono nemmeno i detenuti.

PREZIOSI OLINDO. L'onorevole Breganze affermava che nelle 750 carceri mandamentali possono essere associati circa duemila detenuti. Comunque, se non ospitano detenuti, tanto vale sopprimerle.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Protesterebbe il custode!

PREZIOSI OLINDO. Vi sono altri problemi connessi.

Ma, in ordine ai contributi che il ministero deve stanziare per la manutenzione degli edifici finanziari, perché non si appronta

un piano organico? Tutte le amministrazioni dello Stato provvedono alla diretta costruzione dei propri uffici; e perché proprio l'amministrazione della giustizia, che è la suprema manifestazione di un popolo civile, non provvede direttamente alla costruzione dei suoi uffici giudiziari? Sarebbe necessario creare un ufficio tecnico distaccato presso il Ministero dei lavori pubblici, con il compito di raccogliere tutti gli elementi sulla situazione deficitaria esistente, per poi elaborare un organico piano. Oggi, come si è provveduto a formulare tanti piani come il « piano verde », quello per la scuola, quello per le ferrovie, quello per la rinascita della Sardegna, eccetera, così si potrebbe elaborare un piano di costruzioni per l'amministrazione della giustizia!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Presso il Ministero esiste questo ufficio.

PREZIOSI OLINDO. È evidente che dovrà trattarsi di un piano graduato, dato che non si può risolvere tutto di un colpo. Qualcuno ha parlato di 50-60 miliardi occorrenti per la sistemazione edilizia dell'amministrazione della giustizia.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Per l'edilizia carceraria occorrono 60 miliardi. Con questi fondi si potranno ricostruire tutti gli stabilimenti carcerari. Abbiamo cominciato con i primi 12 miliardi che, tra l'altro, non sono stati tutti spesi ancora.

PREZIOSI OLINDO. Tuttavia, noi questo programma non lo conosciamo per sapere in qual modo vengano risolti i gravi problemi che riguardano l'edilizia dell'amministrazione giudiziaria.

Comunque, prendo atto della sua dichiarazione ed esprimo l'augurio che presto possa essere attuato tale programma e, soprattutto, che si tracci il cammino che si deve percorrere per raggiungere al più presto il traguardo.

Ora, il piano non può investire soltanto l'edilizia giudiziaria e carceraria, ma deve riguardare anche gli altri settori dell'amministrazione della giustizia. Mi riferisco al problema degli uomini.

Ed è su questo che io richiamo la particolare attenzione dell'onorevole ministro e del Governo, perché gli uomini sono non solo i magistrati, ma anche i funzionari, i cancellieri, i segretari, gli amanuensi, che non possono essere dimenticati. Se si aumenta l'organico dei magistrati, indubbiamente bisogna aumentare anche l'organico degli ausiliari e provvedere pure — per evidenti esigenze di equità — al miglioramento del trat-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

tamento economico dei cancellieri, dei segretari, degli amanuensi.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Stiamo pensandoci in questi giorni.

PREZIOSI OLINDO. Nel suo complesso, è tutta la famiglia giudiziaria che va sostenuta. Questi funzionari sono dei preziosi collaboratori del giudice e non possono essere messi in una situazione d'inferiorità, quasi che il Governo non tenga nel giusto apprezzamento il loro spirito di sacrificio, la loro abnegazione, la loro dedizione al servizio.

Per quanto riguarda l'aumento dell'organico dei magistrati, osservo che questo indubbiamente servirà a risolvere uno degli aspetti più importanti della crisi della giustizia, perché è nota la deficienza di magistrati. Ma l'aumento dell'organico non risolve da solo questo aspetto del problema. Esso importerà altre responsabilità. L'onorevole ministro ha avuto la delega dal Parlamento per distribuire i nuovi magistrati secondo le loro attitudini e secondo le esigenze dei vari uffici, perché occorre una distribuzione quantitativa e qualitativa, tenendo presenti le loro capacità.

Questo è un compito molto importante e si accompagna alla soluzione di esso anche quello ormai annoso della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. È stata proposta la soppressioni di moltissime preture, ma si è ancora prorogata la delega per attuare la revisione. Ma perché si perde tanto tempo, perché non si utilizzano quei magistrati, perché non si realizzano economie?

Occorre poi che il magistrato affini le sue cognizioni, perché con le trasformazioni sociali e col progresso il magistrato deve essere preparato per essere in grado di interpretare ed applicare le leggi.

Onorevole ministro, ella è stato promotore dell'istituzione dell'accademia. Mi permetto di segnalarle che, secondo l'articolo 157 della legge-delega, è prevista una scuola superiore della pubblica amministrazione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Per gli statali, non per i magistrati, i quali sono sganciati dai pubblici dipendenti.

PREZIOSI OLINDO. Ad ogni modo, per analogia, si potrebbe anche istituire. Con corsi superiori, con conferenze, con colloqui e conversazioni, si potrebbe veramente ottenere quello che noi perseguiamo, perché noi guardiamo ai giovani magistrati. Si dice che i giovani non sentano attrazione verso l'amministrazione della giustizia, a giudicare dagli ultimi concorsi che non avrebbero avuto molti concorrenti e nei quali tutti i posti messi a concorso non sarebbero stati coperti. Non dob-

biamo avere alcuna prevenzione di questo genere verso i giovani, ai quali dobbiamo guardare con simpatia e con incoraggiamento.

Bisogna essere molto guardinghi quando si destinano i giovani magistrati nelle prime loro mansioni giudiziarie. Non bisogna mandarli allo sbaraglio in preture dove devono operare da soli, senza alcuna guida, non si sa in quante materie, ma si deve dar loro la possibilità di acquistare col tempo l'esperienza necessaria per poter giudicare.

Un altro problema che dovrà essere risolto è quello che riguarda la riforma delle corti di assise. Infatti, sia i sostenitori della giuria popolare, sia quelli della corte criminale, cioè con magistrati togati, sono tutti d'accordo nel riconoscere il fallimento dello scabinato, il fallimento cioè delle finalità che il legislatore si proponeva. Basterebbe leggere quanto è scritto nella relazione del ministro Rocco al codice del 1930, allorché si istituì lo scabinato perché si sperava di realizzare un incontro tra magistrati (giudici tecnici) ed uomini esperti anche dei sentimenti popolari.

Tutti coloro che frequentano le aule di corte d'assise e gli ambienti giudiziari conoscono a fondo queste cose. Vi è un presidente che domina, un giudice *a latere* che non riesce, anche se lo tenta, ad avere un pensiero diverso da quello del presidente e dei giudici popolari inesperti, obbedienti, ossequianti all'idea del presidente, il quale in sostanza rappresenta il giudice unico in questi processi che, si dice, per la loro gravità, necessiterebbero invece della partecipazione di più persone al giudizio.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella svela i segreti delle camere di consiglio.

PREZIOSI OLINDO. No, è una cosa che sanno tutti. Se potesse prevalere contro la volontà del presidente e del giudice *a latere* il pensiero dei giudici popolari, il presidente o il giudice, che sono i soli capaci di redigere la sentenza, perché gli altri non hanno conoscenza del diritto, dovrebbero elaborare una sentenza suicida, oppure dovrebbero andare incontro ad un tormento e ad un travaglio per il fatto di dover redigere una motivazione di diritto contraria al loro giudizio.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
BUCCIARELLI DUCCI

PREZIOSI OLINDO. Tutti riconoscono questo stato di cose e non solo per gli scandali che provocarono le giurie popolari prima del 1930, ma anche perché non è per nulla vero, come affermano i sostenitori delle

giurie popolari, che la istituzione delle corti criminali (corti d'assise composte da magistrati, da 3 a 5 per il primo giudizio e da 5 a 7 per il secondo) sia contraria alla Costituzione, più precisamente all'articolo 102. Infatti tale articolo stabilisce che la funzione giudiziaria deve essere esercitata dai magistrati e che il legislatore determina i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

È un fatto incontestabile che i magistrati sono l'espressione del ceto medio.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Specie del Mezzogiorno.

PREZIOSI OLINDO. Questi magistrati non provengono da ceti privilegiati, ma sono l'espressione del popolo, e non è vero che essi ignorano i sentimenti e le passioni degli ambienti sociali nei quali il delitto si verifica ed esplose la criminalità.

A coloro che sostengono la pretesa incompatibilità delle corti criminali con la Costituzione devo dire che nel progetto della nostra Costituzione vi era l'articolo 96 che stabiliva tassativamente che il popolo doveva partecipare al giudizio in corte d'assise. Questo articolo non fu approvato e si adottò la soluzione (articolo 102) di commettere al legislatore la facoltà di stabilire in quali casi e con quali forme il popolo debba partecipare a questo giudizio. Ma gli inconvenienti conseguenti sono enormi, perché non si può certamente sostenere che i giudici popolari siano estranei ad influenze, il che, invece, può escludersi per i giudici togati. L'«onorata società» ed altri gruppi di influenze possono farsi sentire presso i primi ma non presso i secondi, i quali oppongono ad ogni suggestione la saldezza del loro intelletto, del loro costume, della loro preparazione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella è dunque per l'abolizione completa.

PREZIOSI OLINDO. I difetti dello scabinato sono conosciuti da tutti. Di fronte alla impossibilità di ripristinare la giuria popolare, di fronte alle esigenze di questi giudizi particolarmente gravi, bisogna avere il coraggio di riformare la corte di assise e di istituire una sezione speciale presso il tribunale e presso la corte di appello. Se la giuria è l'espressione della sovranità popolare e se il verdetto di appello può modificare il giudizio di primo grado, non si può concepire una sovranità popolare di prima istanza ed un'altra di appello! Bisogna allora pensare a dare ai giudici della corte di assise quella serietà, autorità e responsabilità che sono giusta prerogativa di uomini indipendenti, preparati e

probi, liberi da ogni influenza politica e sociale, di amicizia e di parte. Ciascuno di noi deve sentire la necessità di procedere allo studio e quindi alla sollecita modifica dell'attuale ordinamento della corte di assise per dare a quei giudici il prestigio e la responsabilità che sono indispensabili.

Sarei tentato di fare altre osservazioni, ma me ne astengo perché non voglio abusare ulteriormente della cortese attenzione degli onorevoli colleghi.

Vorrei concludere con il dire che la crisi dell'amministrazione della giustizia, di cui parliamo da tanto tempo...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. E da secoli che se ne parla.

PREZIOSI OLINDO. ... si deve avviare decisamente a soluzione. Bisogna apprestare, o col metodo che io mi sono permesso di indicare o con altri, ma che siano organici, sicuri, efficienti, bisogna apprestare, non soltanto sul terreno legislativo ma anche sul terreno degli uffici giudiziari e dell'amministrazione della giustizia, tutto ciò che è indispensabile, perché la lentezza del giudizio crea la sfiducia nel popolo. Bisogna avvicinare la giustizia al popolo, bisogna interpretare le esigenze, i motivi morali, i motivi sociali anche nell'epoca che attraversiamo, naturalmente con tutti gli adattamenti indispensabili. E bisogna avvicinare la giustizia al popolo attraverso gli interpreti più adatti, più capaci, più indipendenti, e questi interpreti sono precisamente i magistrati. Io mi auguro che i magistrati riconoscano quanto il Parlamento fa per essi, ed il Parlamento si adoprerà per risolvere anche il problema che più travaglia questa categoria e la divide: il sistema delle promozioni. Nel contrasto tra le varie tesi il Parlamento sceglierà la via giusta. Ma i magistrati dal canto loro apprezzino il senso di responsabilità e di obiettività del Parlamento.

I magistrati hanno conquistato l'autonomia con il Consiglio superiore della magistratura. Ma coloro che sostengono l'avulsione completa della magistratura dal cosiddetto potere esecutivo ricordino che il ministro della giustizia è in sostanza colui che organizza ed ha la responsabilità dei servizi e delle funzioni giudiziarie; che egli rappresenta quel collegamento indispensabile per il coordinamento dei poteri. La nostra Costituzione non conosce poteri staccati, indipendenti o avulsi l'uno dall'altro. Anche se riconosce questa autonomia o questa indipendenza di poteri, i poteri stessi tuttavia vuole coordinati tra loro, ed il coordinamento con il Consiglio supe-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

riore della magistratura si attua precisamente attraverso il potere di iniziativa concesso al ministro.

AMADEI LEONETTO. E che bisogna abolire.

PREZIOSI OLINDO. Ho saputo che ella ha fatto un vibrato intervento, naturalmente in senso opposto. Ecco perché ho voluto esprimere la mia opinione al riguardo. Infatti il Consiglio superiore della magistratura è un organo privo di responsabilità e di controllo di fronte al Parlamento. Prima responsabile di fronte al Parlamento era il ministro: il Parlamento poteva esprimere la propria opinione e dichiarare la responsabilità del ministro per atti illegittimi. Ora abbiamo invece un organo privo di responsabilità, e resta solo un piccolo legame attraverso l'iniziativa del ministro. Onorevole Amadei, ho parlato anche con tanti magistrati che prima erano gli apostoli, gli alfiere ad oltranza della istituzione del Consiglio superiore della magistratura: ora essi sono di tutt'altro avviso; e noi abbiamo il dovere di dirlo.

AMADEI LEONETTO. Hanno ragione.

PREZIOSI OLINDO. Sono pentiti e sarebbero lieti se si potesse tornare allo *statu quo ante*. Non esacerbiamo questa situazione. Attraverso quella norma correttiva si è stabilito un certo coordinamento e legame: difendiamo, rafforziamo. Questo non significa diminuzione del prestigio, dell'indipendenza e dell'autorità del Consiglio superiore della magistratura. Ciò mi dettano la mia esperienza e la mia coscienza.

Ed io mi auguro che non solo il Consiglio superiore della magistratura, ma tutti i magistrati sappiano quello che il Parlamento ha fatto e farà per elevare sempre di più la dignità ed il prestigio della giustizia, perché noi siamo gelosi, come essi, dell'indipendenza, della saggezza e della probità della magistratura italiana, giacché da essa dipende se la giustizia italiana possa rappresentare ancora una fiaccola che illumini le coscienze e che assicuri al popolo italiano, nella libertà e nella democrazia, l'ordinato progresso sociale e civile. (*Applausi a destra - Congratulazioni*).

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

MANCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, mi pare debba essere considerato come un motivo di felicità questo elogio che da tutti i banchi di qualunque gruppo politico è pervenuto al ministro Gonella, all'onorevole sottosegretario e all'onorevole relatore per l'impostazione tecnica e

la stesura della relazione al bilancio della giustizia.

Io penso che tutto questo rappresenti la maniera più obiettiva di elogiare il capo del dicastero della giustizia, anche se motivi politici e tecnici (perché sono motivi politici che informano anche la tecnica del bilancio) giustificano e discriminano il voto contrario che il mio gruppo politico dà a questo bilancio con profondo rammarico.

Noi abbiamo chiesto a noi stessi come avremmo dovuto fare ad un certo momento per dire sì all'onorevole Gonella e no al ministro Gonella del Governo Fanfani, del Governo democristiano, che instaura e stabilisce le direttive politiche che permeano anche il bilancio della giustizia.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo è solidale, evidentemente.

MANCO. Ma ella è solidale con il Governo e questo stabilisce posizioni di gruppi i quali, se volessero accettare la solidarietà del Governo verso di lei, ministro Gonella, voterebbero a favore; ma, se accettano, come devono accettare, la solidarietà sua con il Governo, non possono che votare contro. Questo perché, sul piano tecnico, sul piano della elaborazione di un programma, di un bilancio, anche se è quello della giustizia, che da tutti è stato detto un bilancio sul quale poi ruotano un po' tutte le altre attività dello Stato, non potremmo che essere d'accordo.

Come non si può non essere d'accordo quando si aumentano i fondi per determinate attività? Come non si può non essere d'accordo quando ci si preoccupa dei problemi degli istituti penitenziari, o dell'edilizia carceraria, o dell'edilizia dei tribunali, dei nuovi palazzi di giustizia? Come si può non essere d'accordo quando si aprono iniziative che riguardano il funzionamento tecnico della giustizia?

Ma nel bilancio della giustizia vi è anche altro: vi sono colorazioni politiche, esclusivamente politiche, che non possiamo accettare.

Mi rifarò inizialmente, in questo mio breve intervento, alla relazione pregevole dell'onorevole Amatucci, apprezzabile sotto tutti i punti di vista, ma che — consenta l'onorevole Amatucci che lo dica con massima lealtà — mi pare costituisca più una relazione di opposizione che un relazione di maggioranza, perché quando l'onorevole Amatucci, rendendosi interprete del compiacimento di tutta la Camera nei confronti dell'iniziativa e dell'attività del ministro, ad un certo momento fa una elencazione voluminosissima di tutte le

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

deficienze e le lacune dell'amministrazione della giustizia, praticamente diventa interprete dell'opposizione più che della maggioranza.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche la maggioranza ha uno spirito critico.

MANCO. Però, se voi siete più critici dell'opposizione, non capisco più quale maggioranza siate. Dicevo, quando l'onorevole Amatucci fa una elencazione enorme delle lacune e delle deficienze e vi dice quello che non è stato fatto, quello che si sarebbe dovuto fare e che si dovrà fare e non con piani decennali, ma secolari addirittura; e quando l'onorevole Amatucci dice, come ella stesso dice, onorevole ministro, che vi sono un'infinità di provvedimenti che le Commissioni hanno in parte preso in esame, ma che non sono stati ancora approvati e che dormono il sonno dei giusti, ci dobbiamo chiedere come possiamo votare a favore di un bilancio che accanto ad un aspetto tecnico ne presenta anche uno squisitamente politico. (E giungo subito alle preoccupazioni nostre di natura politica e tecnica su questo bilancio). Come si fa a votare quando c'è tutta una coloritura e tutta una serie di premesse che stabiliscono una errata direzione di marcia anche in questo bilancio?

Ho ascoltato tutti gli interventi dei colleghi dell'estrema destra (ora mi ascolto io stesso) ed ho udito testé l'onorevole Pellegrino che ha mosso una censura discutendo — direi — in sede di appello in Parlamento una sentenza del tribunale di Messina; e non posso non esprimere una grave preoccupazione, che non è soltanto del mio gruppo politico, ma è condivisa anche da larghi strati della società italiana. Questi discorsi vi sono stati già fatti da più parti. Pochi minuti fa l'onorevole Preziosi faceva veramente una dissertazione profonda e preoccupata su quelle che sono le cause di questo dissesto morale, del quale ci dà atto il relatore ponendo in evidenza le causali di carattere morale e sociale, ed anche le possibilità terapeutiche di questo disfacimento morale, ma non stabilendo in termini precisi, sintetici e urgenti quali provvedimenti sarebbero da assumere poi nei confronti d'un avvenire della giustizia che debba tener conto di queste condizioni sociali che purtroppo esistono nel nostro Stato.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Però ho interrotto l'oratore quando giudicava in quel modo l'attività giurisdizionale, perché era mio dovere interromperlo.

MANCO. Ha fatto benissimo ad interrompere ed io profitto della sua precedente interru-

zione per ribadire questo concetto. L'interruzione è sua, è l'interruzione del ministro, ma la situazione non muta. Ella ha interrotto egregiamente esprimendo una sua idea, un suo convincimento, ma i fatti continuano ad andare come vanno e la situazione è quella che è.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche Zanardelli parlava di crisi permanente della giustizia.

MANCO. Qui non è crisi di giustizia. Io sto prospettando un problema che indirettamente e conseguentemente si riferisce alla crisi di tutto il funzionamento sociale, crisi dei valori sociali e morali in Italia.

Affronto subito i problemi che a me sembrano più urgenti e mi vengono alla mente anche in rapporto all'ultimo episodio avvenuto a Rocca di Papa e di cui il collega Preziosi ha parlato. Ho presentato un'interrogazione in proposito.

Io mi chiedevo stamane, apprendendo dai giornali questa vicenda folle, drammatica e delittuosa che ha funestato la popolazione di Rocca di Papa (e ponevo a me stesso l'interrogativo, come tecnico — sia pur superficiale — del diritto e come uomo di una certa esperienza), io mi chiedevo se questo episodio si fosse potuto evitare o, almeno, se se ne fosse potuto ridurre le conseguenze così tragiche, qualora la polizia fosse intervenuta facendo uso dei mezzi legali previsti dalla legge. Io penso di sì. Ho cercato però di dare una risposta a questo quesito che ho posto a me stesso. È una risposta che scaturisce dalla situazione psicologica e morale che si è venuta a creare nel nostro Stato.

Cosa accade oggi alle forze di polizia? Dopo che da alcuni banchi del Parlamento si è detto (senza interruzioni) che le forze di polizia sono criminali, sono rappresentate da delinquenti, in quanto si ritiene che l'esercizio di un dovere debba costituire di per sé un delitto e una violazione di norme, è chiaro che la polizia e i carabinieri non si muovono né si muoveranno più, perché hanno paura di muoversi.

Si è sentito chiedere in Parlamento di eliminare addirittura l'articolo 16 del codice di procedura penale. Così, quando un rapinatore afferrato da un poliziotto farà uso delle armi e il poliziotto sparerà per difendere se stesso, oltre che la legge, noi vedremo questo poliziotto sotto processo.

AMADEI LEONETTO. Ma no!

MANCO. Posso citare dei casi al ministro, che per me fino a questo momento è il capo del dicastero della giustizia, nonostante vi sia il Consiglio superiore della magistratura.

Che sta accadendo nella coscienza dei tutori della legge? Si tratta qui di un problema politico e morale. Ella, onorevole ministro, non può che attuare la politica di questo Governo attraverso una strumentazione che diventa tanto più difficile se rapportata alla sua coscienza, alla sua intelligenza di giurista e alla sua concezione morale della società. Il suo sforzo è veramente faticoso e quindi tanto più apprezzabile. Oggi la polizia è disarmata e va gradualmente abituandosi a una diversa concezione del proprio intervento. Guardate i fatti di Sarnico! Chi non avrebbe espresso il proprio cordoglio per i morti di Sarnico e il proprio rammarico per quello che è accaduto? Ma si può pensare che in una cittadina del nord, dove sono avvenuti questi contrasti sociali, a un certo momento la polizia sia stata condannata e punita nella sua funzione al punto da essere consegnata nelle caserme perché il compito di mantenere l'ordine pubblico fosse affidato ai vigili urbani? È svuotare la funzione della polizia affidare compiti così importanti a forze, come i vigili urbani, che sono strettamente legate a un'amministrazione comunale di parte e che sono comunisti o missini o socialisti o democristiani a seconda del colore dell'amministrazione comunale!

A mano a mano che si procede, questo svuotamento si estende dal settore dell'intervento politico all'azione ordinaria della polizia. Oggi le forze dell'ordine non intervengono, o intervengono con minore fermezza, contro esponenti politici e sindacali, temendo forse le interpellanze parlamentari, il chiasso che si può fare attorno a questo o a quell'episodio, gli interventi più o meno pietistici di certa parte dell'opinione pubblica. Domani la polizia non interverrà più nei confronti del rapinatore, del ladro, dell'omicida perché negli agenti dell'ordine è stato instillato un certo *animus* che fa sì che i loro interventi tendano ad essere sempre meno fermi.

Vi è poi il pericolo che questa mentalità si estenda anche alla magistratura, come alcuni recenti episodi fanno temere.

Questo svuotamento delle forze dell'ordine rientra nei programmi politici del Governo? Lo si considera determinato dall'evoluzione naturale dei tempi?

Mi domandavo, poco fa, perché non si abbia il coraggio di riformare la Costituzione togliendo l'immunità ai parlamentari; un'immunità di cui non gode invece, ad esempio, un commissario di pubblica sicurezza che interviene nei confronti di un cittadino responsabile di un reato. Non si vede perché

i parlamentari debbano continuare a godere dell'immunità anche quando non sono nell'esercizio delle loro funzioni.

AMADEI LEONETTO. L'immunità vien meno quando vi è flagranza.

MANCO. Trascorse 24 ore, però, il parlamentare può uscire di prigione. Ora pare a me che l'immunità dovrebbe essere riservata ai soli casi in cui il parlamentare svolge una azione politica, magari anche quando partecipa ad un'agitazione politica; ma se egli si rende responsabile di oltraggio non si vede perché non possa essere arrestato, come ogni altro cittadino. Adesso, invece, tocca all'oltraggiato commissario di pubblica sicurezza chiedere scusa per... avere offeso il parlamentare!

Il commissario di pubblica sicurezza che arresta un ladro e fa eventualmente uso delle armi o di mezzi di repressione un po' energici, magari per respingere un'aggressione del delinquente, può andare sotto processo. È sufficiente che si raccolga qualche testimonianza e che si sporga querela nei confronti di quel funzionario perché si instauri un procedimento penale. (*Proteste del deputato Amadei Leonetto*). Che così stiano le cose lo conferma la quotidiana esperienza di quanti esercitano la professione forense.

Per incriminare una persona, ripeto, basta una querela fondata su testimonianze più o meno superficiali o partigiane. Proprio pochi giorni fa la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha sospeso un'autorizzazione nei confronti di alcuni parlamentari comunisti (ed ha fatto bene) perché non era ancora pervenuta la risposta del ministro della giustizia su una richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti di alcuni vicecommissari ed agenti della pubblica sicurezza. La Giunta ha ritenuto, giustamente, di dover valutare comparativamente i fatti prima di pronunciarsi: è troppo facile ad un deputato procurarsi alcune compiacenti testimonianze di amici di partito e sulla base di esse instaurare un procedimento penale.

Esprimiamo questi timori non già per ragioni politiche, ma perché temiamo che il codice penale ordinario finisca col rimanere inoperante, come sta avvenendo con sempre maggiore frequenza.

Sintomatico, al riguardo, è l'episodio di Rocca di Papa. Perché la polizia non ha sparato? Si pensi che sul luogo del delitto vi erano parecchi vigili urbani e una trentina di carabinieri sotto l'alloggio del pazzo, i quali assistevano inermi perché, probabilmente, il

capitano aveva loro impartito l'ordine di non fare mai uso delle armi! Fino a quando? Fino a quando non venga preso per la gola un capitano dei carabinieri e non gli venga messa la testa sotto l'acqua, come è accaduto a Genova? Fino a quando un maresciallo di pubblica sicurezza, come è accaduto a Bologna, non venga fucilato per primo dal delinquente il quale, solo in un secondo momento, viene ucciso dall'agente?

Cosa vogliamo fare? Il relatore non ha parlato dell'eventuale abolizione dell'articolo 16 del codice di procedura penale, richiesta e rivendicata da alcuni settori; né abbiamo udito il pensiero preciso del ministro e del Governo a tal riguardo.

Questa situazione preoccupa perché si assiste, quasi sconcertati, ad una specie di gradualità in questa forma di nuova psicologia che sta investendo alcuni settori della vita politica ed amministrativa dello Stato.

Magistrati. Credo poco alla totale indipendenza del magistrato, perché esso è un uomo e, come tutti gli uomini, è suscettibile di quei motivi che legano, per ragioni affettive, ideali, di simpatia, ogni uomo a determinate posizioni sociali o ad altre. Abbiamo dibattuto pochi giorni fa un grosso processo, quello dei fatti di Sandonaci, della rivoluzione del vino. Non discuto la sentenza, per carità, ho stilato i motivi di appello a quella sentenza chiedendo l'assoluzione e ne dibatterò in corte d'appello. Vorrei però discutere un atteggiamento privato di un magistrato, il sostituto procuratore della Repubblica, pubblico ministero al processo, che si è permesso di concedere interviste al *Paese*, all'*Espresso*, all'*Unità*.

Avrei voluto che fosse presente l'onorevole Pellegrino, il quale rivendicava il diritto di obiettività carente in Sicilia ed elargiva il *crucifige* contro quei magistrati che avevano pronunciato una sentenza. Le sentenze sono sacre. Quali che siano state le cause ideali, psicologiche, spirituali che hanno determinato un giudizio del magistrato, fino a prova contraria la sentenza è sacra.

Quindi censuro il magistrato in una attività che non appartiene alla sua funzione di pubblico ministero: nel momento in cui egli consegna un'intervista ad un giornalista, a qualunque partito appartenga, il magistrato finisce con l'essere tale e da cittadino esprime il suo pensiero che è tanto più valido e tanto più suggestivo in quanto scaturisce non dalla mente libera del cittadino ma dalla mente del magistrato.

Ebbene, in quella intervista egli ha detto: signori imputati io non ho colpa; quella è la legge, la legge fascista. Di ciò si discute non in interviste con i giornalisti, ma in convegni, dove si parla dell'evoluzione della dottrina, della necessità della riforma dei codici; quelle sono le sedi naturali dove il magistrato può dire tutto quel che crede. Come magistrato, però, egli deve servire la legge attraverso la sua interpretazione: non può consentirsi l'uso di censurare la legge nei confronti di giornalisti che appartengono soprattutto ad un determinato settore politico, i quali hanno sbandierato nei loro giornali questa evoluzione della legge penale attraverso l'intervista del giudice. Così, domani, coloro che scenderanno in piazza si riterranno in diritto di fare quello che hanno fatto già altri e di tornare a farlo soprattutto perché avranno la sanzione preventiva del magistrato. Diranno: mi ha detto anche un pubblico ministero che moralmente ho ragione.

Non è preoccupante tutto questo? Questa è la difesa dello Stato? Ecco perché dico che ella, onorevole ministro, ha la nostra fiducia: si vedono i timbri politici in questa relazione, le coloriture politiche in questa relazione permeata di pietà evangelica. Fino ad un certo punto è una bellissima pagina evangelica la relazione Amatucci; l'apprezziamo molto, ma io non ho alcuna intenzione di recitare il rosario o di accendere delle candele: voglio vederne il succo pratico e concreto nell'esecuzione di provvedimenti che facciano salvo il diritto del cittadino, anche quello dello Stato, nei confronti delle sovversioni, delle aberrazioni politiche e comuni che ogni giorno aumentano in quest'Italia sfasciata, nella quale non vi è più alcuna rivendicazione o alcun valore morale. Ed ho paura di tutto questo.

Né credo che il Consiglio superiore della magistratura abbia risolto il problema dell'autonomia del magistrato. Si dice che una volta i magistrati dipendevano dall'esecutivo. Io ricordo che nel 1940-41 in un tribunale pugliese fu celebrata una causa contro alcuni gerarchi fascisti che avevano commesso alcuni reati anonari. Eravamo in piena epoca dei federali. Il tribunale li assolse con formula dubitativa. Interpellato perché avesse assolto con formula dubitativa e non con formula piena (così come fu poi deciso in appello) il presidente rispose: perché erano gerarchi fascisti, ed io li ho assolti con formula dubitativa perché non si dicesse che fossero stati assolti con formula piena. Questo nel periodo della dittatura.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

Oggi vi sono magistrati che partecipano alle sedute dei consigli comunali, che abbracciano i sindaci eletti, sui cui tavoli vi sono credenziali governative, ai quali giungono lettere molto autorevoli, sui quali pesano determinate influenze. E poi si dice che il Consiglio superiore della magistratura avrebbe risolto il problema dell'autonomia dei magistrati ! Io non parlo dal punto di vista dottrinario, ma da quello pratico. Non sono entusiasta del Consiglio superiore della magistratura.

Vorrei porre una domanda all'onorevole Amadei. Il ministro della giustizia è il capo del dicastero, è la persona responsabile, nei confronti del Parlamento, del funzionamento della giustizia, di tutte le attività che si riferiscono all'amministrazione della giustizia, quindi anche dell'attività dei magistrati, non dal punto di vista funzionale, ma da quello amministrativo. Vi è il Consiglio superiore della magistratura che decide in determinati settori. Vi è il famoso « concerto », per alcune decisioni, tra Consiglio superiore e ministro. Io chiedo all'onorevole Amadei: quando questo accordo non si raggiunge, che cosa succede? Quando questo accordo non si raggiunge perché il ministro chiede qualche cosa che il Consiglio superiore non può accettare, o viceversa, per alcune decisioni è il Consiglio superiore che decide con votazione plenaria. Supponiamo che il ministro della giustizia abbia torto: che figura ci fa nei confronti del Parlamento, del suo dicastero, di quelle rivendicazioni e di quelle richieste, che dal punto di vista obiettivo ha ritenuto valide, altrimenti non le avrebbe proposte? Ma vale anche il contrario, con questa differenza: che il Consiglio superiore della magistratura, se accoglie una proposta del ministro, smentisce un'attività ed un'iniziativa di alcuni componenti del consiglio stesso. Ma, quando il Consiglio superiore della magistratura smentisce il ministro, si crea chiaramente una frattura fra il Consiglio superiore ed il potere esecutivo. Non può essere altrimenti. A questo punto, io non so quali possano essere gli elementi di rettifica da apportare al migliore funzionamento del Consiglio superiore della magistratura in questo « concerto » con il ministro di grazia e giustizia. Il Consiglio è un organo costituzionale incontrollabile; quando il ministro di grazia e giustizia fa qualche cosa che noi riteniamo debba essere oggetto di una nostra interpellanza, noi lo possiamo fare. Quando, il Consiglio superiore sbaglia che cosa succede? Che poteri abbiamo noi parlamentari? Il Consiglio superiore emette

provvedimenti, non sentenze. Non so bene se alcuni provvedimenti siano suscettivi di censura o di impugnazione presso il Consiglio di Stato...

AMADEI LEONETTO. Lo sono.

MANCO. Ma, vi sono provvedimenti che non sono impugnabili. Ad esempio, se un magistrato ritiene di aver diritto ad una promozione, un magistrato ritiene di aver diritto ad un trasferimento ed il Consiglio superiore agisce o provvede in maniera difforme alla proposta, alla richiesta del ministero, che cosa accade?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Le richieste del ministero non riguardano mai le persone, ma le sedi. Inoltre, tutto avviene di concerto e con l'approvazione del Consiglio superiore.

MANCO. E se il ministro fa una proposta che non viene accolta dal Consiglio, che cosa accade?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Si fa un altro concerto.

MANCO. E se non si trova un accordo?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Se ne fa ancora un altro.

MANCO. Io ritengo che ad un dato momento, per arrivare ad un accordo o debba cedere il Consiglio o debba cedere il ministro. Se ella cede, onorevole ministro, il Consiglio superiore decide e capita quello che ho detto prima, e se le parti rimangono sulle proprie posizioni...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Tutto avviene per concerto né l'inconveniente da lei paventato si è mai presentato.

MANCO. Il fatto è che questo può capitare e può crearsi questa frattura di funzioni fra ministro di grazia e giustizia e Consiglio. Togliamo, allora, il ministro...

AMADEI LEONETTO. Ma c'è la Costituzione che prescrive i compiti del ministro di grazia e giustizia, quello che deve fare e quello che non può fare.

MANCO. Nella Costituzione sono sanciti tanti principi, ma ciò non esclude che si possa discuterli anche se la Costituzione rappresenti il *melius* nei confronti del passato...

AMADEI LEONETTO. Allora, modifichiamo la Costituzione.

MANCO. La realtà è che quando noi desideriamo rivendicare un diritto per un migliore funzionamento della giustizia, ci si dice che il ministero non è competente e che il Consiglio superiore è competente soltanto se esistono determinate premesse. Questo capita ed io lo dico a voi che credete più di noi nel funzionamento del Parlamento. Questo capita

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

ai parlamentari che si danno da fare per armonizzare alcune attività e dimostrano di avere a cuore il migliore funzionamento della giustizia; ebbene, questi parlamentari si trovano dinanzi ad un sipario che è veramente insuperabile. Io non sono, comunque, entusiasta del Consiglio superiore, con il quale sussiste il funzionamento di questo sistema. Nella relazione dell'onorevole Amatucci si pone la base di nuovi elementi che potrebbero costituire in parte la riforma del sistema penale, del sistema civile e penitenziario.

Ora, mi pare anzi che la relazione faccia perno soprattutto su elementi di ordine morale, sociale e spirituale ed è su questi, a mio avviso, che la relazione dell'onorevole Amatucci si è maggiormente soffermata.

Ecco perché all'inizio io le manifestavo le mie preoccupazioni di ordine politico e sociale. Oggi tale posizione la si assume da tutte le parti in maniera così universale, che anch'io da un certo momento, stretto d'assedio dalla generalità dei consensi, non posso esprimere un concetto talmente difforme, altrimenti commetterei una singolare infrazione alla volontà di tutti, a proposito della pena.

Il concetto della pena orienta un diverso ordinamento carcerario, orienta la norma del codice penale, la condanna, toglie l'ergastolo, toglierà la pena a 25 o 30 anni di carcere; il concetto della pena orienta le misure di sicurezza, sospinge a considerare il condannato come persona che debba essere recuperata, che deve studiare, lavorare, rifarsi un'esistenza, ritornare alla vita. Il concetto di pena diventa così una pagina evangelica che ci sospinge al di fuori della realtà.

Onorevole ministro, consenta che a questo punto io le esprima modestamente il mio pensiero. Chi oserebbe smentire il principio che il condannato deve essere recuperato? Che il condannato deve lavorare? Che finalmente deve riacquistare la sua vita? Chi oserebbe smentire il principio di una riforma carceraria là dove veramente i diritti dell'uomo vengono soppressi? Ma che cosa ha a che fare questo modo di impostare i problemi con il concetto di pena? Che cosa significa recuperare un criminale alla società? Convincerlo che ha peccato, riportarlo nel solco della moralità, nella convivenza sociale guarito.

Che cosa vuol dire riportarlo al lavoro attraverso un processo di rieducazione? Che cosa ha a che fare questo con la pena? Ma non vi è nella natura, nella gravità della pena, nella espiazione della pena conseguente alla sanzione, non l'espiazione della colpa, come dice l'onorevole Amatucci, ma un distin-

guo tra il bene e il male, tra quello che si deve fare e quello che non si deve fare? Quando ritenete di alleggerire la sanzione penale, di rieducare, di reinserire il condannato nella società, implicitamente ammettete che costui in carcere non fa che espiare una colpa sulla base di una sanzione, che la sanzione è stata un avvertimento, che quello che ha fatto è cattivo e che quello che non ha fatto è bene. Non vi è anche in questo individuo colpito dalla sanzione la necessità di una guarigione attraverso la sanzione? E la sanzione dovrebbe aprire l'intelligenza, il cervello, che voi volete deprimere, perché pare che tutto appartenga allo spirito e nulla al cervello.

Che cosa afferma l'onorevole Amatucci? Afferma che la pena non deve essere una espiazione della colpa.

AMATUCCI, *Relatore*. Non deve essere solo espiazione di colpa.

MANCO. Nella seconda parte della sua relazione ella modifica il concetto. Infatti nella sua relazione, veramente pregevole, quando mia relazione sostengo che la pena deve essere una espiazione della colpa. E che deve essere? Perché un colpevole va in carcere? Per vedere la televisione o il cinema? Per espiare la colpa! Espiata la colpa, si tenterà di riguadagnarlo alla società. La pena deve essere espciata anche per distinguere il colpevole da chi la colpa non ha commesso.

AMATUCCI, *Relatore*. A pagina 17 della mia relazione sostengo « che la pena deve essere concepita non come espiazione di una colpa, ma deve mirare alla riabilitazione del condannato ». Faccio inoltre delle riserve sulla efficacia delle sanzioni penali eccessivamente rigorose.

MANCO. Il principio non muta, onorevole Amatucci. Quando ella afferma che la pena non deve essere solo espiazione di una colpa, non riesco a comprendere in effetti che cosa questa pena debba essere, come debba essere concepita. Quando il responsabile di un delitto va in carcere non espia una colpa? Se è così, come si attua il suo recupero alla società?

AMATUCCI, *Relatore*. Io sostengo la necessità di umanizzare la pena.

MANCO. Questo è un altro discorso. L'umanizzazione della pena non ha niente a che vedere con l'espiazione della colpa. Sono due momenti diversi.

AMATUCCI, *Relatore*. Chi commette una colpa deve espiare, ma attraverso l'umanizzazione della pena si cerca di attuare il suo recupero.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

MANCO. Ma quando si va in carcere, si va per espiare la colpa, non per umanizzare la pena. La pena è umanizzata dal giudice attraverso l'applicazione della legge o da coloro che devono applicare la legge nelle carceri. Questa della umanizzazione della pena è una teoria etica, secondo la quale il delinquente dovrebbe costituire lo strumento involontario del tirocinio sulla umanizzazione della pena. Io ho paura di questi discorsi, ho paura di questa eccessiva pietà verso i detenuti.

AMATUCCI, *Relatore*. Vuole forse « lo sterminio degli sciagurati », come dice il Monti?

MANCO. Tra il concetto che ho espresso e quello dello sterminio vi è la stessa differenza che esiste tra l'Italia e l'Unione Sovietica. Ella non ha il diritto di interpretare a suo piacimento le mie opinioni e di attribuirmi cose che non mi sono mai sognato di dire. Forse ella vuole che tutti i detenuti assurgano ai posti di comando della futura società italiana? Lasciamo lo sterminio agli sterminatori, che devono essere puniti.

Il mio gruppo ha presentato una proposta di legge, che reca la firma mia e del collega onorevole Giuseppe Gonella, sull'assicurazione obbligatoria nei confronti dei detenuti che lavorano, al fine di metterli sullo stesso piano degli altri lavoratori. Ciò non significa però che dobbiamo porre sugli altari il detenuto o che addirittura vogliamo farlo diventare capo della società. E questo mentre ci dimentichiamo completamente di coloro che operano in difesa della legge, della polizia, che vive con uno stipendio di fame. Sono cittadini come tutti gli altri, non hanno benemerita alcuna, non possono scioperare perché è vietato il diritto di sciopero; non possono prendersi una casa rispettabile perché non ne hanno le possibilità. Permettete che parli così: finalmente una qualche voce deve pur levarsi a favore di questi agenti dell'ordine che sono più disgraziati degli altri e che quando sono costretti per legittima difesa a picchiare qualcuno o a fare qualcosa che rappresenti una violazione vengono puniti, in virtù di un orientamento sociale che parte dai banchi della sinistra e affonda le sue radici nella volontà continua di sovvertire l'ordine giuridico dello Stato. Sentiamo continuamente dalla sinistra spendere parole in difesa di chi compie disordini e delitti; nessuno spende una parola per gli agenti di custodia, per la polizia, per coloro i quali nei momenti più difficili sono tenuti alla salvaguardia dell'ordine pubblico. Prendiamoci la responsabilità di questa situazione che pro-

gressivamente peggiora. È purtroppo vero quello che dicevo all'inizio, la interruzione dell'onorevole Amatucci ha rafforzato il mio convincimento.

È vero che l'onorevole Gonella ha la nostra piena fiducia come giurista, come filosofo, come ministro, come tecnico, come uomo attivo; che l'onorevole Amatucci ha la nostra piena fiducia come avvocato, come giurista, come uomo attivo e come uomo che assume le sue iniziative, che sono in difesa della tecnica e della giustizia. Ma nella relazione al bilancio della giustizia si sente il peso di un determinato orientamento politico al quale noi speriamo si possa far fronte perché la situazione non precipiti definitivamente.

Voi avete condannato il periodo passato per i fatti, non certo per le idee, perché se si fosse trattato di idee, se non vi fossero stati quei fatti, oggi la situazione politica potrebbe essere diversa. Consentite dunque che io giudichi in base ai fatti. Voi avete inaugurato un sistema nuovo, fondato su questo concetto di pietà generale che fa salvi i diritti dell'uomo. Ma i fatti quali sono? Leggete la relazione del procuratore generale della Corte di cassazione, leggete le statistiche criminali: la delinquenza aumenta, aumentano i delitti di qualunque genere (tanto che con grande rilievo viene riportata nella relazione una piccola flessione registrata in un genere di delitti, mi pare negli assegni a vuoto, nel 1959-60). Il che significa che il vostro sistema non è valido, che questa pietà (non sappiamo fino a qual punto avvertita sinceramente nell'animo di tutti, non sappiamo fino a qual punto non rientrante invece in un certo spirito di demagogia o in motivi di ordine politico) non ha prodotto gli effetti che la nazione desiderava.

Se parliamo della delinquenza minorile, possiamo trovarci concordi nel trovarne le cause nella collettività, nei maestri, nei genitori; ma quello che emerge è la necessità di educare i giovani così da prevenire il delitto e anche dopo che il delitto sia avvenuto.

Ho presentato una proposta di legge, che mi pare abbia la sua importanza, contro la omosessualità. Perché io non accetto il principio che la omosessualità costituisca un portato della follia. Se si tratti di follia deve giudicarlo il magistrato. Il magistrato giudica sulla base del caso. Anche chi uccide può essere un folle. Se si accerta che è folle, il magistrato ne tiene conto.

Diverso è giudicare un reato indipendentemente da quello che può essere il convin-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

cimento sul caso del magistrato. Perché non punire queste dissociazioni di ordine morale di certa gioventù, per cui i padri di famiglia oggi sono più preoccupati quando hanno un figlio maschio che non una figlia femmina? Seguivo ieri alla televisione una commedia di Peppino De Filippo, in cui si parlava di una banda di giovani la quale aveva afferrato quel pover'uomo di De Filippo che si era recato da loro come commissario per redimere uno di questi ragazzi. Risultato: De Filippo finiva in galera perché si era spacciato a fin di bene per commissario, mentre commissario non era, ed i giovani tornavano nelle grazie della polizia perché avevano contribuito a fare arrestare il falso commissario.

Riflettete bene su questi problemi, andate in giro di notte, rendetevi conto di quello che accade a Roma e in altre città d'Italia; si tratta di giovanetti di 16, 17, 18 anni: anche per questi si deve invocare la pietà, il medico? No, ci vuole la saggezza della legge, se occorre, il rigore della legge, perché la legge è anche esempio, avvertimento perché altri non incappino in fatti che sono di una gravità estrema, che investono la moralità della nazione, della società, che riguardano i nostri figli, i nostri nipoti, le generazioni che verranno: sono fatti che, sotto l'usbergo di questa falsa pietà, costituiscono la premessa per il franamento totale dei valori della nostra nazione. Questi sono argomenti scottanti. Non sono i nazionalisti che parlano dei valori della patria: sono uomini di senso comune che si preoccupano, come voi vi preoccupate, di questa progressione, di questa cosiddetta evoluzione, per cui fra 50 anni forse non vi sarà più differenza tra i sessi; sono uomini che si preoccupano delle future generazioni, dei capi di domani, di come essi andranno a finire. E lo sconcertante è questo, onorevoli colleghi: che un discorso del genere viene fatto dall'onorevole relatore al bilancio della giustizia ponendo l'accento su questi fatti, su queste leggi che dormono, in vista di quella che domani potrà essere la distruzione morale del popolo italiano.

CASSIANI, *Presidente della Commissione*. Una cosa che non capisco è come ella possa ravvisare una contraddizione nella relazione Amatucci tra il concetto della pena intesa come remunerazione che il colpevole paga alla società e la funzione rieducativa della pena stessa.

Ella è talmente pratico ed esperto in diritto penale — so infatti che ella svolge una intensa attività professionale — che non può

non accettare l'osservazione che le faccio in questo momento.

MANCO. La ringrazio per questa interruzione, perché essa potrebbe essere chiarificatrice nei confronti di un atteggiamento che io non avevo visto: cioè se il relatore onorevole Amatucci dice che è esatto quello che ho detto io, vuol dire che è da questa parte per una visione determinata della giustizia in rapporto ad una visione generale di difesa del paese.

A questo punto devo chiedere al relatore perché, ad esempio, non abbia parlato dell'articolo 16 del codice di procedura penale. Quale sarà il suo atteggiamento nei confronti della sinistra, dei comunisti?

AMATUCCI, *Relatore*. Risponderò anche sull'articolo 16. Non potevo parlarne perché, come ella sa, su questo articolo vi sono alcune proposte di iniziativa parlamentare.

MANCO. La ascolterò con molta attenzione al momento opportuno.

Quando leggo la relazione, onorevoli colleghi, trovo indicate anche quali saranno le riforme al codice penale: so che da alcuni settori vi è una proposta di legge tendente ad abolire l'articolo 16 del codice di procedura penale.

AMADEI LEONETTO. Lo avevamo già abolito alla Camera.

AMATUCCI, *Relatore*. Ho parlato del codice penale. Non ho detto una parola sul codice di procedura penale.

MANCO. Onorevole relatore, questi sono fatti essenziali nella vita dello Stato italiano!

AMATUCCI, *Relatore*. Le risponderò.

MANCO. Qui non si tratta di trovare questa o quella dizione, ma di vedere se lo Stato italiano debba o non debba difendersi; si tratta di vedere se un capitano dei carabinieri, che comanda una carica nei confronti di alcuni manifestanti politici che non vogliono un congresso, debba o non debba andare sotto processo se non previa autorizzazione del ministro.

Questo è un settore, e da questo settore ne discendono altri e quindi altri elementi di giudizio e di critica, cioè l'elemento della morale della nazione, l'elemento dei minori, l'accentuazione dei delitti.

Voi dite: noi usiamo questo sistema che è di umanizzazione (e fate bene), di pietà e di recupero. Ma quali frutti ha dato questo sistema? Ha dato frutti positivi o negativi? È una domanda che vi pongo. A giudicare dalle statistiche e dalla relazione, sono frutti negativi, perché i giovani a compiere delitti non sono più in cento, ma in mille, perché

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

la stampa, il cinema, la televisione, tutto quello che volete, hanno influito negativamente né voi agite di converso in altri settori per frenare queste suggestioni, queste forme di propaganda e di pubblicità. Ecco perché ella, onorevole Gonella, che è ministro di questo Governo (lo dicevo all'onorevole Preziosi: come si fa a votare contro il ministro Gonella?), finisce con l'eseguire involontariamente o volontariamente questa politica di questo Governo...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono solidale.

MANCO. ...che non può assolutamente avere da parte nostra un voto favorevole.

Passo all'ultimo argomento. Questo bilancio della giustizia impegna sempre le ore notturne.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Fa bene un po' di raccoglimento!

MANCO. Forse queste sono le discussioni più producenti, in quanto questi colloqui chiariscono le idee di tutti e soprattutto le mie.

Dunque, edilizia carceraria, edilizia dei tribunali.

Nella relazione dell'onorevole Amatucci vi è un riferimento al suo tribunale, quello di Avellino. È legittimo. Ed è altrettanto legittimo che io parli del mio, per il quale, onorevole ministro, mi risulta che furono stanziati i fondi e che i fondi stessi sono scomparsi.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Non è possibile.

MANCO. Sì, furono stanziati i fondi e poi pare, per ragioni dipendenti dal comune, per carenza di attività, per gli organismi di amministrazione, per termini che forse saranno scaduti, che questi fondi non esistano più. Immaginate la preoccupazione per questa battaglia giunta a fallimento.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ed ella si rassegna?

MANCO. E che cosa posso fare di più che dirlo a lei?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Bisogna svegliare il comune.

MANCO. Vede, onorevole ministro, io non sono d'accordo sul Consiglio superiore della magistratura, perché mi pare che anche dal punto di vista pratico sia inefficiente. Voi direte: non c'entra il Consiglio superiore della magistratura con il tribunale. Ma i tribunali vogliono i giudici e i giudici devono sapere ad un certo momento che il loro capo è anche quello che decide per i tribunali e per le sedi. È esatto quello che diceva poco fa l'onore-

vole Preziosi: che alcuni magistrati erano felicissimi della istituzione del Consiglio superiore della magistratura, ma oggi sono delusi.

Un'ultima considerazione circa gli avvocati. Io sono figlio di avvocato, che ha fatto l'avvocato per cinquanta anni; e se mia madre non avesse avuto me, non avrebbe potuto vivere, perché dopo cinquant'anni spesi per la toga, per le battaglie nelle aule giudiziarie, non si ha niente! La ragione preminente che mi spinge a parlare di questo problema, che è egregiamente trattato nella relazione Amatucci, è quello della cassa. Questa è la legge più importante — lo dico in maniera egoistica, di classe (usiamo anche noi questo termine questa volta) — dell'ordine. Direi che è molto più importante, oggi, la cassa, che non la legge sull'ordinamento professionale degli avvocati. Quindi non si può consentire assolutamente che questa legge non venga modificata e che non si prendano provvedimenti urgenti.

Mi pare così che il discorso di questo gruppo dell'opposizione abbia raggiunto la sua conclusione. Purtroppo votiamo conto. E le dico « purtroppo », onorevole ministro, con l'animo veramente rammaricato, per la cordialità che distingue la sua persona e quella dell'onorevole sottosegretario, per i motivi di comprensione che anche sul piano particolare nostro abbiamo ricevuto da voi. Ma fino a quando anche la giustizia si articola in questo bilancio generale dello Stato, rappresentato da questo Governo, con queste spinte, con queste convergenze, con queste tendenze, con questi motivi pratici di attuazione politica e sociale, purtroppo, onorevole ministro, non potremo votare a favore, come non votiamo a favore di questo bilancio. Per quel che può servirle, raccolga, onorevole ministro, questo senso personale del mio rammarico e del mio dispiacere, convinto che, se le situazioni dovessero chiarirsi nel senso da noi voluto, il nostro voto sarebbe forse il voto più appassionato, più sincero e più leale nei confronti suoi, onorevole ministro, e d'un Governo che eventualmente dovesse cambiare indirizzo nella direzione politica della nazione italiana. (*Applausi a destra*).

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

BARDANZELLU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, onorevole sottosegretario, ho molto apprezzato l'irruenza calorosa e simpatica del collega Manco. Io porterò la discussione su di un tono più pacato.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

Ho letto con crescente interesse la relazione del collega onorevole Amatucci. Egli ha affrontato — con coraggio e saggezza — problemi che non sono soltanto pertinenti al funzionamento della giustizia in Italia, ma sono i problemi essenziali della vita del nostro tempo: ha impostato il suo studio con particolare riferimento alla morale, che è la base del diritto ed ha il suo fondamento nell'umanità. Vengono così richiamati — e giustamente — i principi eterni in cui noi crediamo e che difendiamo come ragione suprema del nostro vivere e del nostro operare, contro l'aggressione di teorie disgregatrici e distruttive che dilaniano, con la fede, l'anima.

È di ieri l'alto ammonimento del Pontefice che individuava « l'aspetto più sinistramente tipico dell'epoca moderna nell'assurdo tentativo di voler ricomporre un ordine temporale solido e fecondo prescindendo da Dio e di voler celebrare la grandezza dell'uomo disseccando la fonte da cui quella grandezza scaturisce e reprimendo il suo anelito verso Dio ».

È proprio in questa spirituale luce che noi consideriamo la giustizia come centro della vita morale che agisce nell'ordinamento etico del mondo.

Nella scia di questi principi vengono sottoposti alla Camera i cinque punti fissati dal guardasigilli per il rinnovamento della giustizia: riforma dei codici, nuovo ordinamento giudiziario, rinnovamento edilizio, nuovo ordinamento penitenziario, nuovi ordinamenti professionali. È un'impresa formidabile di cui attendiamo con fiducia l'attuazione.

La riforma dei codici e, in particolar modo, quella del codice penale, è opera che non dovrebbe ormai consentire remore per assecondare quel movimento di ascesa del pensiero e delle coscienze che, superando la concezione materialistica della vita, riporti ovunque in onore le imbattibili forze dello spirito: l'amore, la fede, il sacrificio.

Anche le forze politiche sono l'effetto di forze morali; e se queste vengono insidiate e devastate, anche la nostra civiltà, che è cristiana e latina, minaccia di impallidire e di precipitare.

Uno dei punti di riforma che meglio apprezzo è la liberazione condizionale per i condannati all'ergastolo e trovo logico il rilievo fatto dal relatore quando afferma che detta pena è in contrasto con lo spirito della Costituzione.

Il principio della riabilitazione del reo, che la Costituzione sancisce, esclude infatti

la irrogazione di una pena perpetua. A ciò siamo arrivati attraverso travagli secolari, come conquista di umana civiltà. In ogni tempo e presso tutti i popoli i reati sono e devono essere puniti; ma nell'evolversi del diritto e nella formazione cristiana delle coscienze, dalla pena-vendetta e dalla pena-taglione (*talis esto*) alla pena considerata fine a se stessa come retribuzione per il peccato commesso, si è passati alla concezione della pena utilitaria (*punitur ne peccetur*) e infine alla pena come medicina, di cui riscontriamo un lontano accenno nella divinatrice filosofia di Platone, e che in San Tommaso trova la sua splendida affermazione. La scuola del diritto naturale considera la pena come emenda, fine primario questo che ha come fine secondario l'espiazione e la sicurezza sociale. Sotto l'influenza dell'illuminismo si attribuisce alla pena anche un carattere pedagogico (e ne sono campioni, in Italia, Tommaso Natale e Cesare Beccaria) e infine, con Ferri e Garofalo, viene conferita alla pena la finalità della difesa sociale.

Non intendo (me ne mancherebbe la capacità) addentrarmi in disquisizioni filosofiche e giuridiche, ma mi preme di dar rilievo alle assennate osservazioni dell'onorevole relatore, essendo anch'io convinto che bisogna mirare, pure nell'interesse della società, all'espiazione della pena, sì, ma anche alla riabilitazione del reo, il quale non deve essere mai privato della sua inalienabile dignità umana. La più grande rivoluzione del mondo si avverò quando, con la predicazione di Cristo, l'uomo ebbe coscienza di possedere un'anima. Nella luce del divino insegnamento la Costituzione vigente tende al recupero spirituale del reo e alla riabilitazione del condannato. Aderisco perciò alla proposta della liberazione condizionale per i condannati quando abbiano dato prova, con ogni debita garanzia, di sicuro ravvedimento. È il miraggio di luce e la speranza che nello squalore del carcere e nel dolore dell'espiazione darà ad essi la forza e il modo perché l'anima non si spenga.

È atto sereno di giustizia l'affermare il principio della riparazione degli errori giudiziari e provvedere al ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie. Ciascuno di questi argomenti, come tutti quelli toccati dalla relazione, meriterebbe una trattazione a parte; ma ne toccherò, anche per brevità di tempo, solo alcuni, tributando in complesso plauso e adesione al relatore per il suo studio, soffuso a un tempo di rigore giuridico e di calore umano.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

Non posso non rilevare il cenno fatto nella relazione sull'andamento della criminalità in Sardegna. Purtroppo, non soltanto in Sardegna, ma in tutta Italia nel 1960 la criminalità ha segnato un aumento quantitativo e qualitativo. È il triste riflesso dei tempi aridi in cui viviamo, è il risultato di una diminuita sensibilità morale, di una decadenza di ideali e di costumi nella dominante solidarietà di materiali egoismi che a qualunque costo cercano la loro soddisfazione.

Per la Sardegna l'onorevole Amatucci si riporta alla relazione del procuratore generale di Cagliari, dottor Thermes, il quale ha posto in evidenza che « le più gravi forme delinquenziali sono conseguenza non tanto della miseria di quelle popolazioni quanto del mal concepito senso dell'onore nonché della tendenza alla vendetta e alla sete di ricchezza ». Il dottor Thermes propone come rimedio drastico il ristabilimento del confino di polizia, ritenuto il mezzo più valido per spezzare la rete dei favoreggiatori. Sono rimasto impressionato dalla serietà dei suoi ragionamenti, ma non riesco ancora a vincere le mie perplessità sull'efficacia di tali provvedimenti. Richiamo su di essi la particolare attenzione del ministro, che ha i poteri e i mezzi per rendersi conto della realtà della situazione e per provvedere in merito, nell'interesse della collettività.

Il procuratore generale di Cagliari, dopo avere segnalato il ritardo nel disbrigo delle cause, determinato da un'infelice distribuzione degli uffici, insiste nella richiesta di adeguati mezzi di repressione contro l'aumento della criminalità. Può esser doloroso, ma è pur necessario che la richiesta venga accolta, onorevole ministro, nel superiore interesse della società. Però, come in altri casi, anche in questo osservo che non bisogna soltanto contare i delitti, ma risalire alle cause. Una delle preminenti di esse fu indicata in un suo discorso, dall'onorevole Fanfani quando era ministro dell'interno. Così, testualmente, egli si esprimeva: « È stata segnata un'orma incancellabile in questa storia di Sardegna, fatta finora di trascuraggini e di dimenticanze. Il residuo passivo dei secoli e dei millenni passati è enorme ». E, accennando al piano di rinascita, aggiungeva: « Incomincia ora a intravedersi l'alba della resurrezione ». Speriamo che sia un'alba senza nubi e senza temporali.

Intanto bisogna tener conto della situazione in cui si trovano certe zone e certi ambienti, per esempio quello dei pastori che in massima parte vivono nomadi a guardia dei loro greggi

sperduti nella solitudine delle terre e degli orizzonti, senza una casa, senza un focolare, senza aiuti né conforti; e non è meraviglia se in essi si annebba e svanisce talvolta il senso della famiglia e il senso dello Stato.

Il problema non è soltanto di ordine economico. È problema morale, di educazione, di rieducazione e di mentalità. Quando il piano di rinascita recherà nelle desolate zone i segni di una nuova vita, con strade di penetrazione agraria, con costruzione di case rurali accanto alle scuole e alle chiese e il pastore randagio, tolto alle selve e all'addiaccio, potrà conoscere il tepore dei domestici affetti e potrà attaccarsi alla terra, coltivandola, e quando, con l'istruzione e con l'educazione scolastica, avrà acquistato una formazione mentale più aperta, più progredita, più calda di umanità operante e di solidarietà sociale, io credo che la delinquenza diminuirà o scomparirà. Ne abbiamo avuto un esempio nella Gallura, onorevole ministro, ove da tempo il pastore si è creato, con gli stazzi, una proprietà propria, dando vita a sani nuclei familiari e a redditizie coltivazioni che hanno fugato la delinquenza.

Nella scuola e con l'esempio bisogna plasmare l'animo dei giovani, smorzandone i cattivi istinti e le superstiti deviazioni e risvegliando le primigenie virtù di questo popolo umile e fiero ad un tempo, che in ogni occasione ha dato prova di pazienza, di coraggio, di fedeltà e di sacrificio.

A proposito di delinquenza minorile il dottor Thermes saggiamente ha proposto di sottrarre i minori alla perniciosa influenza degli adulti e alle pericolose suggestioni dell'ambiente, con l'istituzione di nuove scuole, specie di quelle a carattere materno e collegiale.

Alla criminalità minorile l'onorevole Amatucci dedica un capitolo a parte, invocando una riforma della legislazione e della giustizia minorile e lanciando un accorato S.O.S. che in verità mi sgomenta: « Tutto da rifare, tutto da rivedere » — egli grida. È un problema immane di educazione e di rieducazione che su tutti incombe, perché nella personalità dei fanciulli sbandati e sviati si riverberano fatalmente le inconfessate colpe sociali. Il fanciullo ha bisogno soprattutto di tenerezza e di affetto quando gli viene meno l'onda calda dell'amore materno. Già Enrico Ferri, parlando dell'infanzia abbandonata, la divideva in tre categorie: quella materialmente abbandonata (ed erano gli orfani ed i trovatelli), quella moralmente abbandonata, perché spinta da genitori indegni al vagabondaggio ed alla mendicizia, e quella necessaria-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

mente abbandonata durante il tempo in cui i genitori sono al lavoro.

Chi mai provvederà a tutti questi paurosi problemi, si chiedeva Enrico Ferri? Qualcosa certo si è fatto da allora ad oggi, ma occorrono sempre, a non finire, mezzi, educazione, scuole. Però, perché una scuola sia tale bisogna, sì, che vi sia l'alunno che impari, ma bisogna prima di tutto che vi sia un educatore che insegni. La scuola vale solo e si compie nello spirito di chi insegna. Non basta l'istruzione, occorre l'educazione, occorre sostituire alla scuola realistica una scuola idealistica. Aggiungere alla fredda scienza, un'alto di poesia. È un'antitesi che si profila anche in Italia: la stessa antitesi che esiste fra la concezione materiale della vita e la concezione spirituale, che noi auspichiamo.

Questa opera educatrice, secondo l'espressione di Cernelutti (che il relatore riporta), « deve essere un atto di amore ». Mi sovviene il ricordo di don Bosco. Chiese egli al ministro Urbano Rattazzi di poter condurre in libertà, a Stupinigi, in gita 300 giovani della « Generale », che allora era un vero e proprio carcere. Il ministro acconsentì con riluttanza, ma tutto andò bene. I giovani seguirono don Bosco, lietamente e tutti tornarono, a sera, al loro posto. Il ministro chiese meravigliato: Perché lo Stato non esercita su questi ragazzi l'ascendente che ha lei? A don Bosco fu facile la risposta: lo Stato non sa che comandare e punire e noi invece parliamo al cuore dei giovani con la parola dell'amore e la parola di Dio.

Il procuratore generale di Cagliari ha levato l'allarme, come pure il relatore, per le quotidiane stragi che si compiono sulla strada a causa degli incidenti automobilistici. L'allarme è di tutti, a cominciare dal procuratore generale della Cassazione che ha denunciato nel 1960 un aumento dell'1,5 per cento degli omicidi colposi e del 7,3 per cento delle lesioni colpose. Le cause vengono genericamente additate nell'insufficienza della rete stradale e nell'indisciplina degli utenti della strada. Il problema è troppo grave perché non si debba affrontarlo in modo radicale. In Italia accade un incidente automobilistico ogni 5 minuti e siamo al primo posto in Europa per mortalità da veicoli a motore. In un anno 8 mila morti! Un giornalista attento osservava l'altro giorno che 8 mila morti rappresentavano un tempo una battaglia perduta. Esatto. Ma io dico che una battaglia è perduta solo quando la si crede perduta. Noi abbiamo le strade che sono quelle che sono né possiamo per virtù magica matuarle, mentre ogni giorno la

circolazione dei veicoli paurosamente cresce. Ma i primi a saperlo devono essere gli automobilisti i quali invece, appena schiacciano l'acceleratore, credono di essere i padroni assoluti della strada.

La colpa non è soltanto della strada. Altri elementi vi concorrono e primo fra essi il fattore umano. Il dottor Thermes, con l'autorità che gli proviene dalla sua carica e dalla sua esperienza, dichiara che la causa prevalente nella determinazione degli incidenti stradali è la eccessiva velocità. Ne sono convinto anch'io. Nella passata legislatura presentai alla Camera una proposta di legge per la limitazione della velocità sulle strade ordinarie (escluse le autostrade, ove ciascuno sceglie liberamente il suo destino, anche se il traguardo ultimo è talvolta il cimitero).

La proposta non fu portata in aula, ma fu parzialmente accolta nel nuovo codice, che ha prescritto la limitazione a 50 chilometri orari nei centri urbani. Su strada, è rimasto il principio dell'assoluta indeterminatezza del limite di velocità, rimettendo al criterio del conducente di regolare la velocità stessa in modo che non costituisca pericolo. Fu quindi stabilito che, in definitiva, nello stato di fatto giuridicamente esistente, l'eccesso di velocità viene preso in considerazione solo in caso di avvenuto sinistro, e cioè quando è troppo tardi.

Vi è chi sostiene che l'eccesso di velocità non sia la causa più importante degli incidenti, ma nessuno può negare che anche se l'incidente è originato da altra causa, l'eccesso di velocità lo aggrava, provocando un maggiore disastro.

A me pare che il legislatore abbia il compito di tutelare e preservare, fino ai limiti del possibile, quel bene prezioso che è la vita umana e debba rivedere la situazione unificandosi, con legge speciale, alle legislazioni in atto presso i diversi Stati esteri.

La nostra sorte è oggi affidata al criterio e alla capacità dei conducenti. Ma sono essi sempre sani, saggi, capaci? Come potremo mai difenderci dai pazzi, dai criminali della strada, dagli spavaldi, dagli scaltri che, sapendosi immuni da pena, si sentono svincolati da ogni norma e lanciano a razzo le loro vetture? Anche ad essi il codice attribuisce, per presunzione, una sensibilità ed una capacità che non hanno. E non vi è nulla di peggio, asserisce Bacone, che di ritenere saggi gli scaltri! I saggi non hanno bisogno di norme per regolarsi, ma non esiste alcun principio morale e giuridico che legittimi la tracotanza o l'incoscienza del guidatore che, lan-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

ciando ad alta velocità la sua macchina, semina la morte sulle strade.

Mi soffermerò ora brevemente sul riordinamento degli uffici giudiziari e sull'ordinamento professionale.

Per quanto riguarda il primo argomento, mi permetto di richiamare l'attenzione del ministro su una proposta di legge da me presentata il 7 aprile scorso, per l'istituzione in Sassari della corte di appello. Non intendo ripetere qui gli argomenti svolti nella relazione che accompagna la proposta, anche perché l'onorevole guardasigilli, con quella premura che gli è propria, si è reso conto della situazione nella recente visita di cui egli ha onorato Sassari e la Sardegna.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Della sua proposta abbiamo parlato in tribunale con i magistrati.

BARDANZELLU. Lo so e gliene sono grato.

Percorrendola in lugo e in largo avrà potuto constatare quale ampiezza abbiano le distanze nell'isola, quali le difficoltà dei percorsi, specie di quelli periferici e si sarà reso conto, spero, della necessità di avvicinare la popolazione isolana del nord alla giustizia d'appello, la cui istituzione in Sassari costituisce, oltre che un'esigenza morale, un elemento di sociale evoluzione.

A questo proposito mi permetto di ricordare, per quanto concerne l'edilizia giudiziaria, la necessità di rimuovere dal centro di Sassari, ove attualmente si trova come enorme triste ingombro, lo stabilimento carcerario.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Purtroppo, è stata costruita una nuova ala da poco tempo. Del resto, è aggregato al palazzo di giustizia.

BARDANZELLU. Eppure rimane proprio come un'ombra sulla città.

Per ultimo, mi si consenta una parola sull'avvocatura.

Ho portato la toga per oltre 40 anni ed una cosa ho imparato: a credere nella giustizia. Di essa sono elementi indispensabili i magistrati e gli avvocati. Sugli uni e sugli altri, come su insostituibili colonne, poggia la giustizia, che, per essere giusta, pretende operatori probi e leali. Non esito a dire che, al pari dei magistrati, tali sono anche gli avvocati. La loro funzione si eleva spesso a missione per l'opera di ausilio morale, oltre che di assistenza tecnica e professionale, che compiono verso quanti, disgraziati, afflitti o delusi, rei od innocenti, ad essi si rivolgono per appoggio, per lumi, per conforto, per difesa. Sono essi i cosiddetti ope-

ratori del diritto, ma sono anche fattori spirituali operanti della società e dello Stato. Compiono una funzione di pubblico interesse. E chi la professione ha vissuto e patito per lunghi anni, sa quale somma di energie e quale forza morale conviene che li sorregga, oltre che nello studio dei sacri testi e delle tormentate carte, nell'ansia di ricerca per il trionfo della verità. A Norimberga, nel *Rathaus*, la sala imperiale della vecchia Dieta germanica è ornata di affreschi ispirati all'amor di patria ed alla giustizia di Roma. In una grande parete, illustrata da superbi disegni del Dürer appare la giustizia, splendidamente assisa sul soglio e da lontano muove verso di essa la verità. Ma come è difficile il cammino! Nelle figurazioni dell'artista fanno ostacolo alla visione del vero, l'ignoranza ed il tempo, l'odio, l'invidia, l'interesse e l'avarizia, la maldicenza, la sofferenza e la frode.

La verità è il valore in cui la vita si afferma e per la sua ricerca, la giustizia è augusta e la difesa è sacra. È disgraziato chi manca al suo compito, ma, per fortuna anche tra gli avvocati gli episodi individuali da sanzionare sono sporadici e non intaccano la dignità della classe che, in ogni tempo, in un clima di abnegazione ed anche di poesia, si è battuta per la giustizia, in tutte le lotte che, col violento gioco delle cause si sono svolte attorno all'idea della libertà.

Hanno diritto perciò, parimenti ai magistrati, al rispetto di tutti. Dove si scredita l'avvocatura anche la dignità del giudice rimane colpita. Ed è vero che, come i buoni magistrati fanno i buoni avvocati, così è pur vero che i buoni avvocati fanno i buoni magistrati.

L'avvocato continuerà ad assolvere sempre la sua funzione con dignità e con onore, che sono il viatico indispensabile per chi combatte e per chi lavora, per chi crede nel bene che crea e nella giustizia che conforta. E pertanto se la difesa è sacra, come tutti i popoli propugnano, non può il difensore essere sommerso. Così insegnò a noi, a Torino, l'avvocato Enrico Caviglia. È giusto, pertanto, che la professione forense costituisca, anche per gli avvocati meno fortunati, per gli anziani e per i malfermi di salute, una garanzia di sicurezza che, salvando la dignità della toga, provveda alle effettive e indispensabili esigenze della vita. S'impone quindi la modifica della legge sulla cassa di previdenza, come prospettata dal relatore, l'istituzione della cassa malattie.

Nei lontani anni della mia giovinezza a Torino iniziai il mio arringo penale nello studio di un avvocato, grande per sentimento,

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

per generosità e per dottrina, e che morì povero. Nel giorno triste dei suoi funerali lo stuolo dei colleghi, dei conoscenti e dei clienti, sinceramente afflitti per la perdita di un maestro, di un amico e di un benefattore, ebbero la crudele sorpresa di trovare nell'abitazione del povero morto l'esattore che sequestrava i mobili a garanzia di tasse non potute pagare.

Passò in tutti un brivido indicibile di dolore, per la constatazione di una impensata agghiacciante realtà che rivelò la tragedia del grande avvocato, splendido nella dovizia del suo ingegno, contro lo squallore della sua eroica indigenza. Sono episodi che non dovranno più ripetersi per nessuno che appartenga a un ordine, come l'onorevole Amatucci ricorda, « tanto nobile quanto la virtù, tanto necessario quanto la giustizia » (*Applausi a destra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale, rinviando ad altra seduta le repliche del relatore e del Governo.

#### Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

MANCO, *Segretario. f.f.*, legge:

#### *Interrogazioni a risposta orale.*

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri dell'interno e di grazia e giustizia, per conoscere quali siano stati i criteri di opportunità in rapporto ai doveri funzionali, che hanno determinato il ben noto comportamento dei funzionari e degli agenti dell'ordine durante la drammatica e delittuosa vicenda di Rocca di Papa.

« Per conoscere, infine, se non ritengano che i due omicidi commessi dal Serafini avrebbero potuto essere evitati, se i rappresentanti dell'ordine in conformità ad espresse norme del Codice penale vigente, avessero agito diversamente, senza subire la preoccupazione, che oggi si va sempre più diffondendo, fino a diventare vera e propria psicosi, di fare uso delle armi, anche nei momenti nei quali sono in giuoco le vite umane ed i diritti più elementari dei cittadini.

(4105)

« MANCO ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere se il trattamento fatto ai lavoratori italiani emigrati nel Belgio e nella repubblica

federale tedesca corrisponda alle condizioni stabilite nei contratti di lavoro stipulati per il tramite degli uffici provinciali.

(4106) « PINNA, BERLINGUER, CONCAS ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il ministro della sanità, per sapere quali siano i risultati della lotta contro il tracoma in Sardegna e come si proponga di intervenire perché la progettata costruzione d'una Colonia permanente antitracomatosa nell'isola sia sollecitamente realizzata.

(4107) « PINNA, BERLINGUER, CONCAS ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il ministro presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, per sapere quali provvedimenti urgenti intenda adottare perché il gravissimo problema idrico della città di Iglesias (Cagliari) sia effettivamente e integralmente risolto.

(4108) « PINNA, BERLINGUER, CONCAS ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri degli affari esteri e dell'interno, per conoscere quali passi intendano fare presso il governo della repubblica federale tedesca in relazione alla complicità evidente di organizzazioni pangermaniste e naziste esistenti in Germania occidentale nella ispirazione, nella preparazione e nella esecuzione degli attentati terroristici nell'Alto Adige ed in altre parti del territorio italiano, complicità comprovata dall'accertamento che gli ordigni e gli esplosivi impiegati dai terroristi sono di fabbricazione e di provenienza tedesco-occidentale: secondo le notizie di stampa, dalla perizia dell'ordigno inesplosivo sistemato ai piedi del pilone 117 della linea del Sempione, è stato accertato trattarsi di un doppio congegno a orologeria azionato elettricamente, al quale erano collegati 32 tubi di gelatina da 150 grammi e 2 sacchetti di gelatina al plastico da 700 grammi, di fabbricazione tedesco-occidentale per cui risulta legittima la supposizione che anche gli ordigni che hanno fatto saltare i piloni 115 e 116 fossero della medesima provenienza, come pure di fabbricazione prevalentemente tedesco-occidentale è l'ingente quantitativo di materiale esplosivo ad alto potenziale e i numerosi congegni ad orologeria scoperti nella vasta operazione condotta dai carabinieri nella conca di Merano, in Val Venosta e in Val Passiria; e per conoscere se siano in possesso di informazioni sulle attività di tali organizzazioni rivolte verso

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

l'Italia, tra le quali anche l'atto dimostrativo anti-italiano compiuto recentemente verso il nostro consolato di Monaco.

(4109)

« POLANO ».

*Interrogazioni a risposta scritta.*

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri ed il ministro del tesoro, per conoscere se non ritengano opportuno intervenire con provvedimenti d'urgenza per migliorare le attuali condizioni dei grandi invalidi di guerra (ciechi di guerra), aumentando di almeno lire 25.000 mensili la loro indennità di accompagnamento.

« Tale provvedimento a favore dei ciechi di guerra si rende necessario per consentire a questa valorosa categoria di far fronte a reali e indispensabili spese supplementari (per trasporti fuori residenza per sé e per gli accompagnatori, alloggio e spese varie per accompagnatori in caso di viaggi, ecc.), oltre che per permettere alla categoria di soddisfare le esigenze di carattere culturale; infatti, ogni invalido cieco ha bisogno attualmente di ricorrere a lettori diligenti che suppliscano alla sua mancanza di vista, in quanto chi non ha il conforto di poter osservare con i propri organi visivi la natura e il mondo che lo circonda sente maggiormente il bisogno di rifugiarsi nella lettura che sarà amena o culturale a seconda degli studi compiuti.

« Il provvedimento consentirebbe, quindi, un tenore di vita più decoroso e dignitoso a valorosi soldati, che hanno dato il meglio di se stessi per la propria patria.

(19151)

« SPADAZZI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere i motivi per i quali l'I.N.C.I.S. non ha ancora provveduto a porre a riscatto gli appartamenti I.N.C.I.S. siti in via Sebino - piazza dei Navigatori ed altre zone in Roma - dando così l'impressione che proprio nella capitale un istituto dipendente dallo Stato, qual è l'I.N.C.I.S., non adempie con sollecitudine e tempestività gli obblighi che con legge lo Stato ha predisposto per gli aventi diritto.

« L'interrogante fa presente che è necessario e doveroso eliminare lo stato di disagio e preoccupazione che si è venuto diffondendo tra gli assegnatari degli appartamenti I.N.C.I.S., i quali, fra l'altro, appartengono alla benemerita categoria dei funzionari e degli impiegati statali, che da anni sono in ansiosa aspettativa della possibilità di riscattare la loro casa di abitazione e che, per motivi giusti

e sensati, si vedono costretti ad agitare i loro problemi, denunciando il palese ed ingiusto comportamento dell'I.N.C.I.S. nei loro riguardi all'opinione pubblica ed al paese.

(19152)

« SPADAZZI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i ministri delle finanze e dell'industria e commercio, per conoscere i motivi che li hanno indotti a revocare, a far tempo dal 30 giugno 1961, le autorizzazioni ad espletare concorsi ed operazioni a premi per la sola categoria degli industriali del caffè e dei suoi surrogati.

« Tale revoca ha prodotto viva agitazione sia tra gli appartenenti alla numerosa categoria dei piccoli e medi industriali del caffè, sia fra i produttori degli oggetti-regalo. Entrambe le categorie, infatti, sono in gravi difficoltà per la improvvisa cessazione della loro attività basata su un sistema difficilmente trasformabile con rapidità, e pertanto si vedono obbligate a sospendere le lavorazioni e le vendite con immediati riflessi negativi anche sulla occupazione dei lavoratori addetti.

« Gli interroganti chiedono, in particolare, di conoscere quale articolo della legge 15 luglio 1950, n. 585, sia stato applicato per addvenire alla revoca generale delle autorizzazioni per il solo caffè e, nel caso che esso fosse l'articolo 54, chiedono che se ne specifichino le peculiari ragioni.

(19153)

« BUTTÈ, GITTI, ZUGNO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro delle partecipazioni statali, per conoscere se risponda a verità la notizia secondo la quale l'Azienda metanodotti padani avrebbe deciso lo smantellamento del metanodotto ad est di Adria.

« In caso affermativo, l'interrogante desidera, altresì, conoscere se siano state attentamente studiate le conseguenze che deriverebbero da un tale progetto per l'economia della zona; e ciò in quanto l'esistenza del metanodotto è elemento di primaria importanza per favorire quella industrializzazione del basso Polesine, che dovrebbe elevare il livello economico, ancora molto basso, di quella zona.

(19154)

« MALAGODI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della difesa, per conoscere i motivi che ritardano la concessione della pensione all'aviere scelto Carloni Francesco di Cesare, nato ad Assisi il 2 marzo 1938 ed ivi domici-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

liato in località San Pietro Campagna n. 189, per lesioni subite e riconosciute gli come dipendenti da causa di servizio.

(19155)

« CRUCIANI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro del tesoro, per conoscere i motivi che ritardano la liquidazione al signor Colombi Umberto di San Terenziano di Gualdo Cattaneo (Perugia) della pensione di guerra concessagli a seguito dell'accoglimento del ricorso da parte della Corte dei conti.

(19156)

« CRUCIANI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri dei lavori pubblici e dei trasporti, per sapere — riferendosi alle voci di soppressione della ferrovia Ora-Predazzo — se fu preventivamente esaminato un progetto di ammodernamento della ferrovia stessa, che corrisponde alla esigenza dei trasporti in zone montane e depresse; e per sapere, in via subordinata, se il Presidente del Consiglio dei ministri non ritenga necessario di coordinare il lavoro dei Ministeri dei trasporti e dei lavori pubblici, in modo che la eventuale soppressione di linee ferroviarie sia preceduta da miglioramento delle vie di accesso (nel caso particolare allargamento della strada statale di Val di Fiemme e correzione di curve).

(19157)

« PICCOLI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri della difesa e delle finanze, per conoscere se non ritengano opportuno adottare i necessari provvedimenti affinché vengano sde-manializzati i locali, in appresso elencati, già adibiti a caserme militari in Cuneo ma da tempo non più utilizzati: caserma Carlo Emanuele III; caserma Leutrum; caserma Cesare Battisti; caserma Tornaforte; locali genio militare.

« La sde-manializzazione viene richiesta nell'interesse economico ed urbanistico della città, che potrebbe adeguatamente sfruttare le aree attualmente occupate dalle suddette caserme.

(19158)

« BADINI CONFALONIERI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il ministro della difesa, per sapere se la sua amministrazione sia disposta a consentire la eventuale cessione al comune di Cuneo delle caserme Carlo Emanuele III, Leutrum, Cesare Battisti, Tornaforte e dei locali del genio militare, le une e gli altri quasi completa-

mente inutilizzati a fini militari e invece di grande utilità per la sistemazione urbanistica ed edilizia della città.

(19159)

« GIOLITTI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il ministro degli affari esteri, per sapere se sia a conoscenza della gravissima situazione in cui si trovano molti italiani, residenti in Libia, estromessi dai loro uffici e sostituiti con indigeni senza ricevere liquidazione alcuna, costretti a svendere i propri beni agli indigeni e a non poter trasferire in patria, se non a "mercato nero", le loro disponibilità finanziarie.

« L'interrogante chiede di sapere come il ministro intenda ovviare a questa dolorosa situazione e quali provvedimenti prendere in via amministrativa e quali sottoporre al Parlamento per permettere ai profughi di inserirsi senza indugio nell'attività produttiva del paese, migliorando le disposizioni vigenti.

(19160)

« RUSSO SALVATORE ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il ministro delle finanze, per conoscere i motivi che hanno dato luogo alla sospensione nell'applicazione della circolare della Divisione lotterie del 9 luglio 1960, n. 38169, e relativa cessazione dei concorsi ed operazioni a premi abbinati alla vendita del caffè e dei suoi surrogati.

« L'interrogante rappresenta come le difficoltà e le opportunità di cui si fa cenno nella circolare suddetta rimangano di tutta attualità e chiede di conoscere le ragioni per le quali, dopo aver fatto un passo avanti nel processo di limitazione delle vendite con premio, se ne faccia altro indietro con evidente carenza di direttiva politica.

(19161)

« BADINI CONFALONIERI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri dell'interno e della sanità, per conoscere se non intendano intervenire con assoluta urgenza, al fine di adottare i provvedimenti necessari, perché sia assicurato alla popolazione di Ostia Lido in Roma l'afflusso regolare dell'acqua, mancante ogni stagione estiva con gravissimo disagio dei numerosi abitanti stabili e dei villeggianti.

(19162)

« BOZZI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il ministro dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere se sia informato dei gravi danni subiti dalle colture dell'agro di Locorotondo il giorno 8 luglio 1961.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

« L'interrogante è informato che la pioggia alluvionale, il vento e la grandine hanno particolarmente colpito i vigneti delle contrade Sant'Elia, Pellegrini, Caracciolo, Cinquenoci, ecc.

« L'interrogante chiede se non ritenga opportuno di dover applicare senza indugio le provvidenze di cui alla legge 21 luglio 1960, n. 739, per le zone agrarie danneggiate da calamità naturali.

(19163)

« DE CAPUA ».

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.

**La seduta termina alle 21,40.**

*Ordine del giorno per le sedute di domani.*

*Alle ore 10,30 e 16,30:*

1. — *Svolgimento della proposta di legge:*

DE LAURO MATERA ANNA e RUSSO SALVATORE: Norme integrative dell'articolo 4 della legge 6 dicembre 1960, n. 1607 (3077).

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Provvedimenti straordinari a favore del comune di Napoli (1669);

*e delle proposte di legge:*

CAPRARA ed altri: Provvedimenti per il comune di Napoli (*Urgenza*) (1207);

LAURO ACHILLE ed altri: Provvedimenti straordinari per lo sviluppo economico e sociale della città di Napoli (*Urgenza*) (1384);

— *Relatori:* Rubinacci, *per la maggioranza*; Roberti; Caprara; Avolio, *di minoranza*.

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni modificative ed integrative delle leggi 30 luglio 1959, n. 623, e 16 settembre 1960, n. 1016 (2887);

*e della proposta di legge.*

RAFFAELLI ed altri: Inclusione della sezione speciale per il credito alla cooperazione

presso la Banca nazionale del lavoro tra gli Istituti di cui all'articolo 1 della legge 16 settembre 1960, n. 1016 (2535);

— *Relatori:* Dosi, *per la maggioranza*; Failla, *di minoranza*.

4. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 (2770 e 2770-bis) — *Relatori:* Lombardi Giovanni, *per la maggioranza*; Busetto e De Pasquale, *di minoranza*;

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 (2766) — *Relatore:* Amatucci.

5. — *Discussione del disegno di legge:*

Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare (547) — *Relatore:* Ripamonti;

*del disegno di legge:*

Istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili e modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 (589);

*e delle proposte di legge:*

CURTI AURELIO ed altri: Modificazioni al testo unico delle leggi sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, per l'applicazione dei contributi di miglioria; alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, per i piani regolatori particolareggiati e nuove norme per gli indennizzi ai proprietari soggetti ad esproprio per l'attuazione dei piani medesimi (98);

NATOLI ed altri: Istituzione di una imposta annua sulle aree fabbricabili al fine di favorire la costituzione di patrimoni comunali e il finanziamento dell'edilizia popolare (212);

FERRAGNI: Istituzione di una imposta comunale sulle aree per il finanziamento di lavori pubblici (429);

PIERACCINI ed altri: Istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili (1516);

— *Relatore:* Zugno.

6. — *Votazione per la nomina di:*

un membro effettivo in rappresentanza della Camera all'Assemblea consultiva del Consiglio di Europa;

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 LUGLIO 1961

sei membri supplenti in rappresentanza della Camera all'Assemblea consultiva del Consiglio di Europa.

7. — *Discussione dei disegni di legge:*

Norme per la disciplina dei contributi e delle prestazioni concernenti l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (E.N.P.A.I.A.) (*Approvato dal Senato*) (2909) — *Relatore*: Bianchi Fortunato;

Assunzione a carico dello Stato di oneri derivanti dalle gestioni di ammasso e di distribuzione del grano di produzione nazionale delle campagne 1954-55, 1955-56, 1956-57 e 1957-58, nonché dalla gestione di due milioni di quintali di risone accantonati per conto dello Stato nella campagna 1954-55 (*Approvato dal Senato*) (632) — *Relatore*: Vicentini;

Nuova autorizzazione di spesa per la concessione di sussidi statali per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario (1222) — *Relatore*: Franzo;

Modifiche all'ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (253) — *Relatore*: Lucifredi.

8. — *Discussione delle proposte di legge:*

Senatore MENGHI: Modifiche alla legge 15 febbraio 1949, n. 33, per agevolazioni tributarie a favore di cooperative agricole ed edilizie (*Approvata dalla V Commissione permanente del Senato*) (1926) — *Relatore*: Patrini;

TROMBETTA e ALPINO: Valore della merce esportata ai fini del calcolo dell'imposta sulla entrata da restituire ai sensi della legge 31 luglio 1954, n. 570 (979) — *Relatore*: Vicentini;

PENAZZATO ed altri: Istituzione di un congedo non retribuito a scopo culturale (237) — *Relatore*: Buttè;

CERRETI ALFONSO ed altri: Adeguamento della carriera dei provveditori agli studi a quella degli ispettori centrali (1054) — *Relatore*: Bertè;

SERVELLO ed altri: Corruzione nell'esercizio della professione sportiva (178) — *Relatore*: Pennacchini;

TOZZI CONDIVI: Modifica dell'articolo 8 del testo unico delle leggi per la composizione ed elezione dei Consigli comunali e dell'articolo 7 della legge 8 marzo 1951, n. 122, per la elezione dei Consigli provinciali, concernenti la durata in carica dei Consigli stessi (52) — *Relatore*: Bisantis.

9. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

IOZZELLI: Modifica alla legge 8 marzo 1951, n. 122, recante norme per la elezione dei Consigli provinciali (1274) — *Relatore*: Bisantis.

---

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. VITTORIO FALZONE

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI