

DCCXXII.

SEDUTA DI SABATO 20 OTTOBRE 1962

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

INDICE

	PAG.
Disegni di legge (Presentazione)	34800
Disegno di legge (Seguito della discussione):	
Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963 (3871) . .	34791
PRESIDENTE	34791
COMANDINI	34791
BOSCO, <i>Ministro di grazia e giustizia.</i>	34795
	34804, 34805
PAPA	34796
GONELLA GIUSEPPE.	34800
PINNA	34807
Interrogazioni (Annunzio)	34814

La seduta comincia alle 10.

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

(È approvato).

Seguito della discussione del bilancio del Ministero di grazia e giustizia (3871).

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

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

COMANDINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei cominciare con una citazione latina.

PRESIDENTE. È una moneta che sta per andare fuori corso. La spenda subito. (Si ride).

COMANDINI. Servirà, questa citazione latina, da breve esordio ad un brevissimo discorso.

PENNACCHINI. Non vorrà andare contro il centro-sinistra...

COMANDINI. No, no: sono soltanto un latinista convinto e rassegnato.

Esordisco, dunque, ripetendo l'antica frase: *heri dicebamus*. A proposito dei problemi della giustizia si può proprio ripetere questa frase perché, ogni volta che si torna a discutere di questo bilancio, riaffiorano sempre gli stessi temi, sempre gli stessi problemi, sempre le stesse esigenze; sicché par che si continui, a puntate, il discorso fatto e interrotto negli anni precedenti. Non è questa, del resto, una mala prerogativa dei soli problemi della giustizia, ma di molti altri: troppi, e troppo a lungo ritardati.

Il collega Migliori, relatore al bilancio, ha avuto l'amabilità di citare un mio breve scritto a proposito della remora che i problemi legislativi incontrano nel lento funzionamento delle istituzioni parlamentari. Ho suggerito alcuni rimedi pratici per migliorare la situazione. Ma sia ben chiaro che la constatazione delle remore, dei rinvii, dei ritardi nella funzionalità del sistema legislativo non significa affatto che si sia trovato o si possa trovare e sperimentare, nei nostri paesi, qualcosa di diverso e di migliore del sistema parlamentare. Significa soltanto che è necessario porsi problemi di tecnica regolamentare e legislativa i quali debbono essere rapidamente risolti, per cercar di evitare che, dopo anni ed anni, si debba tornare a parlare degli stessi problemi insoluti, esordendo sempre con la medesima citazione latina: *heri dicebamus*.

Detto questo in linea generale, è da aggiungere che sui problemi della giustizia incombe

un fato particolarmente avverso. Ne ricordo uno solo (se volessi insistere col latino, direi *unus sed leo*): quello della VII norma transitoria della Costituzione, relativa all'ordinamento giudiziario.

Devo dar lode alle intenzioni del ministro Bosco, poiché egli ha espresso in Commissione (e penso ripeterà in aula) il proposito di risolverlo il più rapidamente possibile, mettendolo concretamente allo studio di una commissione mista di magistrati e di parlamentari. A condizione, però, che sul lavoro della commissione, quando sarà compiuto (e dovrà essere rapidamente compiuto), non scenda — come avvenuto per tanti altri lavori preparatori di riforme legislative — la polvere degli archivi ministeriali. Alludo particolarmente alle varie commissioni che, dal 1945 ad oggi, si sono succedute per la riforma del codice penale, delle quali chi vi parla ha avuto sempre l'onore di far parte. E sempre ci si esortò a concludere presto i lavori, considerando la riforma del codice ormai indilazionabile. Ma la riforma è ancora di là da venire, e le proposte e le relazioni dormono nel Ministero di via Arenula il più profondo sonno.

Nel codice penale, ci sono stridenti norme anacronistiche da eliminare, discrasie da correggere. Ebbene, quando qualcuno di noi propone determinate soluzioni legislative di quei singoli problemi che — per unanime consenso — non tollerano ulteriori rinvii, ci si risponde che è meglio non riformare i codici « a spizzico », che bisogna procedere alle riforme sistematiche. Ma allora abbiamo il diritto di chiedere: perché le riforme sistematiche sono rimaste negli archivi del ministero da tanti anni? perché se ne parla, se ne parla, ma non si conclude mai?

Non è — badate — un addebito fatto al Governo di centro-sinistra. Debbo pur dirlo: altrimenti, come per il latino, il collega Pennacchini potrebbe scoprire in me un oppositore mascherato... Il Governo di centro-sinistra esiste da qualche mese soltanto, e non lo si può certo tacciare di inerzia legislativa. L'addebito riguarda piuttosto i molti governi che si sono succeduti, i molti anni che sono trascorsi senza che a queste riforme necessarie si sia dato mano con la dovuta solerzia. Sono riforme che, per così dire, coprono tutta l'area delle funzioni giudiziarie: i codici e le leggi sostanziali (accennavo prima ad una delle più importanti, il codice penale); le leggi processuali; e infine gli uomini, cioè i magistrati, i giudici, quelli che devono applicare queste leggi.

Per quel che riguarda le leggi sostanziali — oltre al codice penale, sul quale non torno — mi permetterò di sottolineare la assoluta urgenza di procedere alla riforma del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Anche su questo si è insistito, anche su questo si è studiato, si sono preparate proposte, si sono fatte disquisizioni. I lavori preparatori abbondano, e sarebbe tempo che uscissero una buona volta dal limbo delle buone intenzioni per entrare nel terreno pratico delle concrete riforme legislative. Ma, forse, l'adeguamento delle leggi di pubblica sicurezza alla Costituzione repubblicana c'è qualcuno che non lo vuole...

Secondo punto: le leggi processuali. Non parlerò di tutte, naturalmente: mi propongo di occupare solo per pochi minuti il tempo del mio non numeroso uditorio.

La riforma del sistema processuale penale — di quel codice di procedura penale che l'ex ministro di grazia e giustizia onorevole Gonella ha chiamato « il grande ammalato » — anche questa riforma deve essere ormai rapidamente affrontata e rapidamente conclusa; e, oltre che sollecitamente, deve essere affrontata e conclusa con coraggio.

Perché, vedete, ogni giorno accade di lamentare le inverosimili lungaggini di processi che non finiscono più, le lentezze infinite, le discrasie tra l'istruttoria e le risultanze dibattimentali e di dolerci per il prevalere sempre più accentuato di quell'andazzo per cui — mentre l'istruttoria dibattimentale dovrebbe avere la preminenza assoluta, essendo la sola vera « istruttoria » — viceversa si registrano, segnandole quasi con un *ne varietur*, le sole risultanze delle indagini di polizia e delle prove raccolte prima della celebrazione del processo.

Nella nostra prassi processuale ci sono, in sostanza, tre istruttorie: la prima, che dovrebbe limitarsi alla raccolta sommaria dei primi accertamenti, e assume invece ben altra estensione ed efficacia, è l'istruttoria della polizia giudiziaria; la seconda — o con il rito formale o con il rito sommario — affidata al pubblico ministero o al giudice istruttore; la terza, quella del dibattimento.

Ebbene, non di rado (chi ha fatto i capelli bianchi frequentando le aule della giustizia sa che questa è una verità autentica e indiscutibile), non di rado accade che nei verbali dibattimentali si legge: « confermo il deposito scritto ». Ci si riferisce cioè all'istruttoria formale o sommaria. E in questa si legge, ancora una volta, la stessa frase: « confermo le dichiarazioni rese alla pubblica sicu-

rezza o ai carabinieri». Cioè solo la prima fase istruttoria, quella preliminare, affidata alla pubblica sicurezza o ai carabinieri, è quella che in pratica conta. Il resto, che viene poi, conta ben poco. E quando, per caso, un teste, un imputato, una parte si discosta menomamente dal suo primo deposito, segue l'immane contestazione: « perché avete cambiato? perché avete detto prima questo e poi quello? ». E si trova motivo di inattendibilità nel fatto che diversa è la nuova dichiarazione dalla precedente; e (come mi suggerisce il collega Pinna con un gesto significativo) qualche volta il testimone finisce arrestato per falsa testimonianza, non avendo confermato le dichiarazioni rese ai carabinieri e alla pubblica sicurezza. Ho bisogno di aggiungere che proprio queste, nel nostro stesso sistema, non dovrebbero avere alcuna sostanziale importanza?

Io sono quindi assai nettamente, anzi nel modo più assoluto, per l'adozione del processo accusatorio, senza misture. Del processo inquisitorio e accusatorio si può dire quello che si dice delle disinfezioni. Quando si disinfetta un campo di infezione, basta che un solo batterio sopravviva, perché ritorni in pieno l'infezione che si vuole eliminare. Il fatto che nel processo accusatorio vi sia una fetta anche sottile, cauta, limitata, del sistema inquisitorio, basta perché a poco essa si allarghi sino ad invadere tutta l'area processuale.

Quando, al tempo della rivoluzione francese, fu adottato quel sistema misto tra l'inquisitorio e l'accusatorio, che poi si è tradotto nelle disposizioni del nostro codice di rito penale (e fu adottato perché i legislatori francesi in genere erano *gens de robe*, gente attaccata alla tradizione, ed anche perché avevano una naturale diffidenza verso le istituzioni inglesi), quando fu adottato questo sistema misto, dicevo, si volle mettere l'accento sul fatto che l'istruttoria doveva essere orale, condotta davanti al giudice, che tutto il resto era solo fase preliminare, preparatoria, senza influenza decisiva. Non era quello il centro, il *punctum crucis* dell'istruttoria. L'istruttoria doveva essere rapida, concentrata, resa al giudice del merito. E invece, a poco a poco — non è una storia che convenga fare particolareggiatamente in questa sede — anche nella successione delle varie leggi processuali italiane si è compiuto il cammino del gambero. Siamo andati sempre più indietro. Gli elementi del sistema inquisitorio che erano stati accolti, vorrei dire, come elementi mar-

ginali, hanno finito per prevalere. Tanto da arrivare all'interpretazione, che non qualifico per rispetto, ma dalla quale esprimo il mio profondo dissenso, delle « novelle » del 1955 da parte della Corte di cassazione, che ha praticamente eliminato l'efficacia pratica di quelle timidissime e appena parziali riforme, dettando che esse non si applicano all'istruttoria sommaria, ma soltanto a quella formale.

Non entro in altri particolari. Non sarebbe il caso di farlo ora. Mi limito ad un caloroso invito, superfluo del resto, perché non solo della buona volontà, ma anche del fermo proposito del ministro di grazia e giustizia sono assolutamente certo, conoscendone l'animo e la volontà; mi limito a sottolineare la necessità che questo problema delle leggi processuali — particolarmente della legge processuale penale — non soffra ulteriori rinvii o dilazioni. Certo non è possibile pensare che si possa risolvere in questo scorcio di legislatura, quando il tempo disponibile è ormai ridotto ai minimi termini. Ma è necessario che nella IV legislatura quei problemi della giustizia, dei quali si è detto che sono stati completamente omessi nel programma di centro-sinistra — e potrà essere anche vero, ma in sei mesi si fa quello che si può fare in sei mesi, non quello che si può fare in cinque anni — assumano non dico la prima, ma certamente una delle primissime posizioni nella « graduatoria » delle risoluzioni urgenti, perché — ripeto delle banalità se entro in questo campo — l'opinione pubblica è ormai più che attenta a determinate forme teratologiche della giustizia penale; e quando crolla la fiducia nella giustizia, crollano molte cose che sarebbe bene non venissero mai in discussione. Ecco perché insisto in una esortazione forse sterile, in questo scorcio di legislatura, di effetti pratici, ma non perciò meno rispondente alla realtà.

Finalmente, il terzo aspetto, il terzo tema: quello dei magistrati. Le leggi sostanziali e le leggi processuali sono strumenti; tanto le une quanto le altre sono affidate ai giudici.

I giudici, in questi giorni, hanno minacciato uno sciopero, che forse non ci sarà, perché spesso si addensano nuvole all'orizzonte, che poi si dileguano senza che cada una goccia di pioggia: o si è trovato o si troverà il mezzo di garantire che i loro problemi siano seriamente considerati per una soluzione di fondo, e che, nel frattempo, una soluzione transitoria venga adottata per non aggravare di più il già serio disagio odierno, ma senza pregiudicare in alcun modo le linee

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

della soluzione futura; assicurandosi contemporaneamente che non sia interrotto il funzionamento della giustizia, necessario al paese.

A proposito dei magistrati, delle norme costituzionali che li riguardano, del sistema delle promozioni, e dell'ordinamento giudiziario in generale, a nome del gruppo a cui appartengo insisto nel preannunciare — ormai si può dire così, perché la battaglia non si farà certamente in questa legislatura — che il gruppo socialista difenderà ad oltranza la proposta di legge Amadei, che porta anche la mia firma, con quella del collega Pinna e di altri; la quale proposta, a nostro avviso, risponde, né più né meno, ad una esigenza inderogabile dettata dalla Costituzione. Le norme costituzionali vanno rispettate. Esse partono dall'affermazione che i giudici sono soggetti soltanto alla legge: articolo 101. E nell'articolo 107, terzo comma, dispongono che i magistrati si distinguono tra loro « soltanto per diversità di funzioni ». È un'affermazione di principio; di un principio basilare, formalmente e nettamente enunciato. Non più gradi, categorie chiuse, scala gerarchica, promozioni, carriera. Soltanto funzioni diverse; e nulla più.

Non sono questioni teoriche. Tutt'altro. Se vi è una mala pianta che bisogna estirpare, è il carrierismo, il conformismo dei giudici. Quando si parla di indipendenza della magistratura, e se ne parla in genere con riferimento alle pressioni che possono esercitarsi su di essa dal di fuori, agli *attaches* che possono esistere con forze estranee, si dimentica l'altro punto, almeno altrettanto grave: l'indipendenza « interna » della magistratura, l'indipendenza, cioè, dei singoli giudici.

Ma, insomma, si può negare che talvolta (naturalmente non farò nomi, né darò indicazioni specifiche) qualche magistrato, specialmente in fase istruttoria, abbia detto, e dica: « Avrei assolto, ma il capo... »? Si può negare che qualche magistrato abbia detto, e dica: « Avrei già deciso, ma prima debbo ottenere il visto del mio superiore »? Ed è questa l'indipendenza « interna » della magistratura?

Evidentemente, il giudice, in quanto giudice, dev'essere indipendente da tutti, anche e soprattutto dai suoi superiori. È la sua coscienza che lo guida, e basta.

Sapete tutti che questo che dico non l'ho inventato. Bisogna evitare che si verifichi. Bisogna anche evitare che, quando si fanno intenzionali pressioni da parte di superiori in questo o in altro senso (probabilmente ispirate non da motivi deplorabili, ma da un

diverso modo di vedere determinati problemi), il giudice sia tratto ad accoglierle, anche se non sono esplicite, come qualche volta non sono. Ma il giudice sa che dal suo superiore partono le informazioni, le note caratteristiche, quelle che dovranno servire per gli esami, per i concorsi, per gli scrutini, per il « merito distinto », per il « merito semplice » e simili: insomma, per le progressioni di carriera.

Abbiamo dovuto leggere persino, quindici giorni fa, nell'articolo di fondo di un giornale fiorentino, firmato in tutte lettere da un magistrato, che certamente non ha inventato nulla, che è partita dal Consiglio superiore della magistratura una circolare, per invitare i procuratori generali e i capi delle corti a non mandare informazioni politiche su coloro che partecipano ai concorsi per l'ingresso in magistratura. E, ancora più grave, a non esprimere giudizi personali sulle informazioni stesse: cioè sull'idoneità politica del concorrente a fare il giudice o sull'opportunità di escluderlo dal novero dei giudici. Questo è grave. Ed è un punto di partenza. Si ha un bello smentire o attenuare: per tutta la carriera, e non solo sul tema politico, ma in tutti i campi si continua così.

Ecco perché è necessario abolire il carrierismo, e garantire l'indipendenza della magistratura anche nei suoi aspetti e riflessi interni. La proposta di legge Amadei a questo tende, questo vuol realizzare con l'abolizione dei gradi, delle promozioni, della « piramide », e con la elezione alle singole funzioni e alle cariche direttive da parte dei consigli giudiziari.

Si dice che tutto ciò porterebbe ad un « appiattimento » dei valori. Io penso che non dobbiamo essere poi troppo pessimisti nella valutazione complessiva della magistratura italiana. Non che io consideri i magistrati altro che uomini al pari degli altri (*homo sum, et nihil humani a me alienum puto*: oggi ho in mente il latino, e spero di non incorrere in sanzioni disciplinari da parte del mio gruppo per queste citazioni recidivanti), con tutti i difetti e con tutte le virtù degli uomini. Per altro non penso che il solo fatto che non vi sarebbero le promozioni, ma semplicemente degli aumenti progressivi nelle retribuzioni, legati all'anzianità, possa appiattare il magistrato al punto di disamorarlo da quello che troppo spesso (per verità con una certa accentuazione retorica) si usa chiamare il « sacerdozio laico » dei giudici. D'altronde, ricordo di aver raccolto dal presidente di un alto consesso, in un privato conversare, lamentele e proteste per il

fatto che si era trovato con una corte formata di magistrati a nessuno dei quali si fidava praticamente — sotto l'aspetto intellettuale, non sotto l'aspetto morale — di affidare la stesura di una delicata sentenza. Ho dovuto rispondergli: « Ma allora, signor presidente, l'appiattamento c'è già: se fosse del tutto esatta la sua pessimistica doglianza (che forse è, per gran parte, l'apprezzamento di un momento di malumore), dovremmo concludere che i concorsi non hanno servito a nulla; anzi, che hanno mancato completamente al loro scopo ».

Ecco perché, secondo il mio avviso, il punto principale della riforma del sistema è quello di distinguere i magistrati, come vuole la Costituzione, soltanto in ragione delle loro funzioni. Le promozioni, i gradi, i parametri, i gradini della scala che si salgono a poco a poco fino al vertice, urtano contro questo principio costituzionale, che si svuota completamente se si ammettono le promozioni, se si costruisce la piramide, se si permette la « carriera ».

Si dice — lo so — che la Costituzione pone due ostacoli alla linea seguita alla proposta Amadei: anzitutto, l'articolo 104 secondo comma, secondo il quale i componenti del Consiglio superiore della magistratura sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti « alle varie categorie ». Da ciò gli avversari del sistema da noi proposto argomentano che, dunque, vi sono delle categorie riconosciute costituzionalmente. È vero, vi sono delle categorie; ma la proposta Amadei non le elimina: le determina e le caratterizza in base alle funzioni esercitate, alle quali attribuisce una importanza preminente, anzi esclusiva.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi permetta di farle rilevare che le categorie sono ricordate dalla Costituzione ai fini dell'elezione del Consiglio superiore della magistratura, il che significa che riguardano uno *status* abbastanza permanente delle funzioni.

COMANDINI. Su quest'ultimo punto non la seguo. Io penso che una categoria non debba essere una categoria chiusa; penso cioè che una categoria sia tale anche se aperta e mutevole col passare del tempo: gli appartenenti ad essa nel momento dell'elezione nomineranno i membri del Consiglio superiore della magistratura, come prescrive l'articolo 104. Non vedo in ciò inconveniente di sorta.

Anzi, la ringrazio, onorevole ministro, dell'interruzione, perché vorrei in parentesi dire che la legge sul Consiglio superiore della

magistratura occorre modificarla radicalmente, togliendo tutte le remore e limitazioni che hanno permesso ad una sezione del Consiglio di Stato di definirlo non organo costituzionale ma organo amministrativo di rilevanza costituzionale. Non do tutti i torti al Consiglio di Stato, lo dico a bassa voce (la decisione è stata criticatissima), dato il modo con cui è congegnata la legge vigente sul Consiglio superiore.

Chiudo la parentesi: la categoria, a mio avviso, è categoria anche se è categoria aperta; nel momento in cui si nomineranno i componenti del Consiglio superiore, voteranno coloro che in quel momento hanno avuto l'attribuzione elettiva, secondo il sistema da noi proposto, di queste o quelle determinate funzioni. Che poi non siano più gli stessi, questo accade anche adesso per tante ragioni: i dimissionari, quelli che chiudono gli occhi alla luce, quelli che vanno in quiescenza: tutta una serie di modificazioni per cui la categoria non è più la stessa durante lo svolgersi del periodo in cui i membri del Consiglio superiore della magistratura rimangono in carica.

Si dice ancora: l'articolo 105 della Costituzione parla di promozioni, dunque la Costituzione le ammette. Ma la risposta è facile: se fosse indiscriminatamente, l'articolo 107, terzo comma, col suo avverbio « soltanto », non avrebbe più senso. Perciò secondo noi quelle promozioni sono le promozioni iniziali della scala giudiziaria, che nessuno di noi pensa lontanamente di abolire, perché è chiaro che prima di varcare quella soglia bisogna aver superato prove tali da fornire la garanzia assoluta di essere degni di entrare.

Potrei aggiungere altre cose: ma ai particolari non è il caso di scendere in questa sede. Voglio soltanto riaffermare il nostro proposito di batterci — si intende, sul terreno politico e su quello parlamentare — perché questi principi, che, secondo noi, sono indissociabili dalla retta interpretazione della Costituzione, abbiano finalmente la loro attuazione integrale.

Dovrei dirvi di molti altri argomenti. Mi limito ad aggiungere, concludendo, che tutto quello a cui ho accennato (ho scelto due temi, e avrei potuto parlare di infiniti altri non meno importanti di quelli da me toccati) è soltanto un invito all'attività futura. Oggi come oggi, importante è che si facciano le cose più urgenti, e, nel breve scorcio di tempo che ci divide dalla fine della legislatura, che si ponga rimedio — senza pregiudicare le auspicate soluzioni e le linee dell'ordinamento futuro — che si ponga rimedio, dico, ad una situazione di carenza, la quale dura da troppo

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

tempo per persistere ancora. Ricordatevi, onorevoli colleghi, che l'aumento degli organici, presentato come una necessità urgentissima nel 1958...

BONINO. Sono passati quattro anni.

COMANDINI. ... dorme da quattro anni; ricordatevi che durante questo quadriennio si è svolta tutta la polemica contro i concorsi da parte di magistrati e di parlamentari, ma non si è realizzata alcuna soluzione del problema: ragione per cui la magistratura va avanti non soltanto senza le «nuove leve» degli organici allargati, ma anche senza la copertura delle vacanze ordinarie. E gli «arretrati» si accumulano nelle cancellerie, e il passo tardigrado delle procedure scoraggia i cittadini.

Bisogna porre rimedio a questa carenza, e bisogna farlo in modo da aprire le speranze nostre verso una sistemazione completa, integrale, organica, che ci auguriamo possa ridare nuovo vigore alla funzione giudiziaria, che appare oggi per tanti aspetti svigorita. (*Applausi — Congratulazioni*).

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

PAPA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non nascondo la mia trepidazione all'inizio di questo intervento sul bilancio della giustizia, per il notevole valore di coloro che mi hanno preceduto: maestri del foro e giuristi insigni. Non mi illudo, quindi, di arrecare contributi di esperienza o di scienza a questa discussione; ma cercherò, tuttavia, di portare un contributo di studio e di sollecitazione.

Avevo predisposto alcuni appunti su due problemi principali e strutturali della nostra amministrazione della giustizia: quello dell'assetto costituzionale dell'ordinamento giudiziario e quello dell'organizzazione dei servizi dell'amministrazione della giustizia. Ma, dopo quanto ha detto l'onorevole Comandini, ritengo urgente e preminente esprimere subito l'augurio che Governo e maggioranza non ricorrano ad un compromesso nell'attuale situazione. L'onorevole Comandini — che nella profondità della sua cultura umanistica ha vivificato il ricordo di tutta una civiltà — ha spento poco fa questa mia speranza, lasciandosi andare ad una citazione latina: anche se il timore della sanzione disciplinare del suo gruppo lo ha frenato al punto da non interpretare molto, attraverso quella sua espressione, lo stato dell'opinione pubblica, che oggi segue questo dibattito con attento interesse, come seguì nei giorni scorsi il dibattito sul latino al Senato.

Ed infatti, onorevoli colleghi, si ritiene da taluni che questi argomenti siano estranei alla società italiana di oggi, per la convinzione, sicuramente errata, che in essa siano preminenti solo i problemi economici e tecnici. La società italiana è, invece, soprattutto travagliata da questi profondi problemi spirituali, che essa vuole siano finalmente risolti attraverso l'azione del Parlamento e del Governo.

Mi pare, purtroppo, che, dopo il primo, si preannunci un altro compromesso, un altro odioso compromesso. L'inquietudine dei magistrati — che sembrano spinti alla decisione estrema per i motivi a tutti noi noti per le sollecitazioni e le confessioni che abbiamo ricevute — ha origini profonde, radicate in ripetute negligenze, e specificamente nella mancanza di una chiara visione delle reali necessità, nel difetto di una chiara interpretazione delle loro esigenze.

Non credo, quindi, che un qualsiasi compromesso, quand'anche fosse trattato e risolto a livello molto elevato con i rappresentanti dell'associazione, possa soddisfare i magistrati tutti. Diciamoci la verità. Se intorno a noi si è creato (e forse noi stessi l'abbiamo creato, ciascuno per la sua parte) questo moto di rinnovamento, se si è sentita una esigenza di adeguamento, se ciascuno di noi ha premuto perché la giustizia abbia un nuovo assetto, anche per quanto riguarda una strutturazione che garantisca il suo buon funzionamento, non dobbiamo avere paura, giunti a questo punto, di affrontare decisioni e di pervenire a soluzioni e ad approvazioni che sono necessarie.

Quelli che stiamo trattando sono problemi di carattere morale e spirituale, oltre che economico e sociale; sono problemi di superamento di determinati sistemi; e debbono, perciò, essere affrontati e risolti con decisione. Ciò che non abbiamo approvato nelle dichiarazioni del Governo e che non abbiamo trovato nella pur dotta relazione al bilancio, vorremmo ci venisse dalla sua autorevole parola, onorevole ministro: ci dica, cioè, il definitivo atteggiamento del Governo sul problema della magistratura e dell'assetto costituzionale dell'ordine giudiziario. Ci dica se il Governo vuole attuare la Costituzione oppure no; se per la magistratura sente la necessità (che pur mostra di sentire in altre occasioni) di una assoluta fedeltà alla Costituzione e di una rigorosa applicazione dei suoi precetti. Se è vero che la Costituzione prescrive — come tutti gli oratori hanno ricordato — che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, che la magistratura è ordine autonomo

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

ed indipendente da ogni altro potere, che i giudici si distinguono fra loro solo per diversità di funzioni, è naturale, ovvio, necessario ed estremamente urgente che ciascuna parte politica assuma le proprie responsabilità e precisi i propri atteggiamenti.

Noi liberali l'abbiamo fatto, con una proposta di legge avanzata da un autorevole parlamentare del nostro gruppo, al quale rinnoviamo la nostra adesione. Ma in generale si può affermare che, in questo caso, il Parlamento tutto ha fatto il proprio dovere. La nuova maggioranza, invece, costituitasi in questa Camera, il Governo, espressione di questa formula, hanno trovato il tempo ed il modo di affrettare determinate decisioni e di affrontare con assoluta ed ingiustificata urgenza — qualche volta senza neanche dare la possibilità di esame approfondito — problemi che incidono sulla organizzazione e sulle prospettive economiche della società italiana: mentre in questo settore, pur essendo predisposti da anni i relativi strumenti legislativi, costituiti da proposte legislative di varia gradazione, maggioranza e Governo di centro-sinistra non hanno saputo o voluto adottare soluzioni adeguate.

L'onorevole Comandini ha ricordato ancora una volta il progetto di legge socialista e comunista; io ho ricordato il progetto liberale; e vi è anche un disegno governativo, già approvato dal Senato. Governo e maggioranza devono, quindi, compiere la loro scelta: non possono sottrarsi a quello che è un loro dovere, non possono ancora una volta giungere ad un compromesso provvisorio perché, come purtroppo sappiamo, nel nostro paese il provvisorio diventa definitivo. Le lunghe lamentele di cui ognuno di noi è portatore non dovrebbero più ripetersi per l'avvenire, dato che uno dei motivi di inquietudine risiede proprio nella incertezza attualmente serpeggiante nella magistratura.

Il fatto che da 15-16 anni si parli della riforma dell'ordinamento giudiziario e non si provveda in via definitiva alla soluzione del problema, che è di carattere morale, giuridico ed economico, fa sì che l'agitazione diventi qualche volta prevaricatrice e vada al di là dei limiti normali nell'armonia generale dei vari poteri dello Stato. Un Governo ed una politica che siano di effettiva apertura e di reale interpretazione dell'ansia di costruire una moderna società nel nostro paese mi sembra non possano differire questo assetto costituzionale della magistratura, che è poi un problema di fondo della società italiana da un secolo a questa parte.

Noi, per quel che ci riguarda, siamo convinti e coscienti delle nostre forze e delle nostre possibilità. Ecco perché in questo momento la nostra voce è forse molto più serena delle altre levatesi in Parlamento.

Ed ecco perché, in sede di esposizione programmatica del nuovo Governo, noi rilevammo come non fosse stata riconosciuta l'urgenza di determinati problemi della giustizia.

Il sistema da noi proposto è il più adeguato al precetto costituzionale ed alla tradizione dell'organizzazione della nostra magistratura; anche se ripete determinate linee di progetti già attuati e realizza un sistema già vigente in altri settori (Corte dei conti e Consiglio di Stato), potrebbe essere la via di incontro delle varie esigenze. Si tratta del ruolo unico fra i magistrati di merito e del ruolo dei magistrati di legittimità, attraverso un sistema di promozioni anche a ruolo aperto.

Non ripeterò le critiche rivolte a questo sistema.

Si parla di appiattimento, si sostiene la eliminazione dei magistrati non capaci; ma noi conosciamo il dramma di magistrati pur valorosissimi, rientrati bocciati dai vari concorsi nei tribunali d'Italia; sappiamo quanto tutto questo abbia nociuto al funzionamento della giustizia; sappiamo quante intelligenze sono state così stroncate.

Mi auguro, dunque, che il ministro voglia autorevolmente esprimere il pensiero del Governo, ed assumere precisi impegni per una definitiva, adeguata soluzione.

Veniamo ora alla struttura organizzativa della giustizia ed all'organizzazione dei servizi dell'amministrazione. Non ripeterò le descrizioni, che da anni si vanno facendo, sullo stato di abbandono delle sedi degli uffici giudiziari; né ricorderò quanto la stampa ha costantemente sottolineato, in ordine all'insufficienza dei mezzi e delle attrezzature a disposizione dei magistrati. È nel settore dell'edilizia giudiziaria e dell'approntamento ed ammodernamento dei mezzi e dei servizi di questa amministrazione, che si sarebbe dovuto attuare una vasta programmazione. Ci si disperde, invece, in progetti e in disposizioni frammentari.

E così, mentre nella capitale abbondano automobili e spesso aerei personali, l'ufficio del giudice istruttore di Roma, che pure conta una quarantina di magistrati, ha in dotazione un'autovettura del 1954 e ha la benzina razionata al punto che i giudici devono sincronizzare l'espletamento delle pro-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

prie incombenze per poter ridurre il consumo di carburante. Costatazioni del genere sono molto amare, sol che si pensi che non solamente le aziende private, ma anche altri enti statali e parastatali hanno una ben diversa sufficienza e, talvolta, abbondanza di mezzi.

È il caso, poi, di chiedersi — come fanno coloro i quali non hanno molta pratica giudiziaria — come mai i magistrati non abbiano a propria disposizione stenografi e dattilografi, e siano molto spesso costretti a dattilografare direttamente le sentenze. Tutto ciò suscita sorpresa nel cittadino, e talora un senso di sfiducia nell'amministrazione della giustizia.

Anche su questi problemi avremmo atteso dal relatore una parola più completa. Ci auguriamo, comunque, che in sede di replica l'onorevole ministro voglia darci concrete assicurazioni.

Mi sia consentito poi un rapido cenno al problema (già da altri autorevolmente ed elegantemente trattato) della corte d'assise, che rappresenta una delle passioni di chi esercita la professione forense, e ha costituito per me uno dei motivi determinanti per la scelta della strada dell'avvocatura.

Chi segue i dibattiti delle corti d'assise non può sottrarsi al convincimento che questo istituto debba essere rinnovato, modificato e trasformato, per essere reso rispondente alle esigenze dei tempi. Le vecchie battaglie giudiziarie innanzi alle giurie popolari suscitano un sentimento profondo, e magari un'eco nostalgica in chi le ha vissute o le ha seguite indirettamente; ma oggi non avrebbero più significato, così come non appare adeguato l'attuale istituto dello scabinato.

È mia convinzione che i collegi giudicanti debbano essere interamente formati da magistrati; anche per le materie che tradizionalmente venivano affidate a giudici eletti o straordinari si tende ora a chiedere il ricorso al giudice ordinario che sappia — con competenza — discriminare la ragione ed il torto. Ancor più chiaramente questa esigenza si ravvisa quando è in discussione la libertà personale del cittadino.

Ciascuno di noi si domanda quale significato possa avere lo scabinato in sede di appello, quando la discussione dell'impugnazione si svolge nella convinzione dell'acquisita conoscenza dei fatti e degli elementi; quando si richiede l'applicazione del diritto al fatto; quando, infine, si battaglia elegantemente e con sottigliezza di conoscenze giu-

ridiche su un terreno così elevato, che può essere esplorato soltanto da menti aduse a recepire ed a comprendere quel difficile linguaggio.

Questo rilievo vale anche per il dibattito di primo grado. Ormai la vita giudiziaria è una battaglia di conoscenze tecniche, è una battaglia di interpretazioni, per cui vi è la necessità che al momento della decisione i giudici siano egualmente determinanti e possano portare tutta una preparazione specifica, una competenza completa nella valutazione di quel giudizio.

Parlando di corte d'assise e trattando di fatti penali, ovviamente il discorso cade su un altro punto appassionante dell'attuale dibattito: quello della riforma dei codici. Su questa riforma mi pare vi sia unanimità di giudizi, anche se recenti polemiche dimostrano certi contrasti fra le diverse proposte di soluzione. A me sembra che su un punto si sia tutti consenzienti: sull'unificazione dell'istruttoria.

Chiunque abbia una certa pratica giudiziaria sa come l'istruttoria articolata in tre momenti — a cominciare da quella della polizia giudiziaria, per passare all'istruttoria fatta dal pubblico ministero, per finire a quella del giudice istruttore — porta ad un contrasto di accertamenti, per giungere infine ad una quarta istruttoria, cioè a quella dibattimentale, che qualche volta fa allontanare dalla realtà delle cose anche magistrati esperti e difensori abilissimi.

Che cosa significa unificazione dell'istruttoria? Significa affidamento dell'istruttoria, fin dal primo momento, al magistrato, per mezzo della polizia giudiziaria alle sue dirette dipendenze. Sarà poi questione di particolari — se ne potrà discutere — sul come giungere a questa soluzione. Comunque, verrebbero meno tante lungaggini procedurali; verrebbero meno tante polemiche che generano sfiducia ed amarezza nel cittadino (il quale non comprende, ad esempio, i motivi per i quali il processo Caglio sia stato rinviato: vi saranno motivi legittimi, e coloro che sono pratici di queste cose sanno quanti e quanto seri possono essere i motivi di rinvio; però il cittadino comune che non sia addentro a questi problemi lavora di fantasia, la sua immaginazione vola, e tutto questo non va certo a beneficio della organizzazione democratica della nostra Repubblica).

Quindi, unificazione dell'istruttoria, e snellimento del rito. Tutto questo comporterà, ovviamente, altri problemi, a cominciare

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

da quello della figura del pubblico ministero. Noi non diciamo che si debba arrivare a sistemi non confacenti alla nostra tradizione; possiamo muoverci nel solco della tradizione, e snellire l'istruttoria in sede penale.

Analogamente dobbiamo procedere con decisione all'unificazione di molte leggi, al loro snellimento, alla revisione dei codici di diritto sostanziale. Chi esercita la professione forense sa quante volte si rileva la inadeguatezza e l'inadattamento delle norme ai fatti di causa; quante volte si constata che vi sono previsioni di pene che, per quantità e progressività, non trovano più alcuna rispondenza ai fatti ed alle rilevanze di una nuova società che ha corso velocemente, molto velocemente. È urgente ed indispensabile, quindi, adeguare tutta la nostra legislazione penale a queste nuove esigenze.

Del resto, ella stesso, onorevole ministro, ha dovuto riconoscere che i reati attinenti alle frodi alimentari non hanno nel nostro codice adeguate sanzioni, corrispondenti alla gravità del fenomeno che oggi si verifica. Quei fatti non avevano, quando il codice venne creato, l'importanza sociale, la gravità che rivestono oggi: ed oggi si prospettano sotto situazioni diverse, sotto diversa luce, e richiedono garanzia e tutela diverse. Quello che è stato fatto rappresenta già un buon primo inizio; ma bisogna allargare questa visione, estendere questa operazione.

Mi si potrà dire che queste sono cose che vengono dibattute nell'aula del Parlamento da moltissimi anni; ma io le espongo come se fossero cose nuove, e porto perciò il mio contributo di entusiasmo e di sollecitazione di cui innanzi parlavo. Spero che l'onorevole ministro vorrà riservare a queste mie indicazioni la dovuta attenzione, e mettere in funzione gli strumenti indispensabili perché si arrivi al necessario adeguamento, come è, del resto, nell'interesse generale della nostra convivenza sociale e democratica.

Quando si parla dell'esigenza di rinnovare le norme del codice penale non ci si può sottrarre contemporaneamente dal riconoscere anche l'esigenza assoluta del rinnovo totale del rito civile. Credo siano ormai acquisite alla nostra conoscenza tutte le lungaggini che si verificano in sede penale; ma esse trovano corrispondenti lungaggini in sede civile, ove sono ancora più ingiustificate.

Mi si potrà osservare che nel rito civile vi è il potere di iniziativa delle parti. Per la mia posizione politica ritengo che non si possa fraintendere una mia affermazione: sono di quelli che ritengono che al di là del

potere di iniziativa delle parti vi sia un interesse generale alla definizione della lite; e questo sta al di sopra di tutto.

Il Parlamento e il Governo devono tenere l'occhio vigile su questo aspetto, che è di grande interesse generale, perché si adottino misure legislative tali che — se in alcuni casi il potere di iniziativa delle parti dovesse servire solo a procrastinare per anni procedimenti pendenti — consentano di imporre la definizione della lite.

È evidente che questo non facilita le norme del vigente codice; ma certamente una maggiore rigidità sui poteri delle parti potrebbe favorire il rispetto dell'interesse generale. Perché, se è vero che i cittadini interessati ad una lite richiedono forme, di civiltà e di cortesia, che possono anche portare a maturazione certe situazioni, è pur vero che giammai il rito può distruggere la sostanza delle cose soprattutto quando le «maturazioni» non sono elementi positivi, ma momenti di decomposizione della lite stessa, noi dobbiamo rivolgere la nostra attenzione alle situazioni estreme che si determinano, riferendoci anche allo ambiente sociale in cui si muove la giustizia; perché, onorevole ministro — ed ella, attraverso la sua esperienza, la sua saggezza e l'alta considerazione che ha dell'amministrazione della giustizia lo sa bene — in democrazia, come nella giustizia in particolare, la forma è sostanza.

Quante volte la sfiducia verso un giudicato che non si conosce nasce così spontaneamente dal modo in cui determinate procedure si svolgono?

Come volete che possa avere fiducia un cittadino che entrando nell'aula dell'istruttoria civile vede un affollamento di avvocati e di procuratori contendere intorno al giudice? Che vede estrarre quasi da un pozzo un fascicolo dalle molte carte volanti, sul quale, appoggiandosi molte volte sulle ginocchia di un collega, avviene la stesura del verbale di causa?

Colui che aspetta la tutela del proprio diritto, in alcuni casi notevole come entità e come interesse, resta meravigliato e sfiduciato, di fronte a tali spettacoli. Eppure noi sappiamo che sempre, io ritengo, la decisione del magistrato ha il pregio dello studio e dell'approfondimento sia del fatto sia del diritto. Ma per il soccombente, che ha visto questo aspetto esteriore della giustizia e non ha avuto la percezione della maestà della giustizia stessa, la tranquillità circa il risultato vacilla; e questo dubbio si riflette nega-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

tivamente sui rapporti generali tra Stato e cittadino.

Coloro che hanno a cuore la difesa dello Stato democratico, della società democratica, debbono porre tutta la propria attenzione a questi fatti. Si tratta — è vero — di cose marginali; ma l'imputato, non solo il testimone, che si reca nei nostri palazzi di giustizia e fa attese di lunghe ore, non ha certo la sensazione che si possa, in tal modo, amministrare giustizia, non ha la sensazione di essere partecipe di uno Stato di diritto. È così che si forma, molte volte, il concetto dello Stato.

Perciò ho iniziato il mio discorso dicendo di ritenere che la crisi della nostra democrazia e della giustizia sia più di origine spirituale e morale che non economica. Vi è stata in qualcuno di noi, a questo riguardo, una certa trascuratezza, basata sulla convinzione che in definitiva la magistratura avrebbe saputo sempre e comunque superare il momento di crisi. Quante volte non si è adeguata la legge, perché si è avuto fiducia nelle capacità, nella lunga tradizione, nell'alta e nobile funzione della magistratura, la quale avrebbe saputo adattare ai fatti lo strumento che aveva nelle mani!

Si sono così generati i casi limite, che hanno spinto finanche i magistrati a trattarli sulla stampa. Ricordo, perché la polemica è recente, il famoso furto di pochi mandarini ed i molti mesi di reclusione. Vi è stata una chiara, aperta polemica sui doveri ed i diritti dei magistrati nella interpretazione della legge, e sui limiti dell'acquiescenza del magistrato alla norma, anche quando essa mostra la sua palese ingiustizia. È evidente che, se vi può essere stata una posizione estremista da parte di alcuni nei confronti di tale problema, vi è anche una nostra responsabilità per quanto riguarda l'adeguamento della legge, la necessità di non porre la coscienza del giudice davanti a determinate responsabilità.

Ritengo, pertanto, di poter concludere con l'augurio che l'onorevole ministro vorrà — al di là delle pure affermazioni e delle formali assicurazioni — responsabilmente impegnarsi sui problemi trattati. Se così sarà non avremo fatto opera vana; perché certamente, al di là dei problemi economici, dei problemi di decentramento, che noi chiamiamo di frantumazione dello Stato unitario, vi sono i problemi di cui noi oggi abbiamo discusso, e che vanno esaminati con assoluta priorità rispetto a tutti gli altri.

Non si potrà, infatti, parlare di uno Stato decentrato, non si potrà aspirare ad uno

Stato moderno, se questo Stato non avrà una giustizia efficiente e funzionale: base prima di ogni organizzazione sociale. (*Applausi — Congratulazioni*).

Presentazione di disegni di legge.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Chiedo di parlare per la presentazione di disegni di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi onoro presentare, a nome del ministro dell'interno, i disegni di legge:

« Estensione alle elezioni comunali e provinciali che avranno luogo nei mesi di novembre e dicembre 1962, delle agevolazioni di viaggio previste per gli elettori delle elezioni politiche »;

« Norme sulle anticipazioni da parte dello Stato delle rette di ospedalità dovute dai comuni agli ospedali e cliniche universitarie ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questi disegni di legge, che saranno stampati, distribuiti e trasmessi alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

Si riprende la discussione.

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

GONELLA GIUSEPPE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1962-63 presenta un complesso di spese effettive per 85.263.300.000 lire, delle quali 84.196.800.000 per le spese ordinarie e 1 miliardo, 66 milioni e 500 mila per quelle straordinarie. L'aumento, nei confronti dello stato di previsione del precedente esercizio, è di lire 6.575.500.000, sui quali incidono però 5.942.600.000 di maggiori spese per il personale.

Queste cifre scarse dicono più e meglio di ogni chiosa e commento lo stato di asfissia in cui versa ormai, e la malattia è cronica, l'amministrazione della giustizia in Italia. Alla quale malattia diciamo subito che i vari Governi succedutisi da quando nel dopoguerra è stato possibile riprendere con una certa regolarità l'amministrazione delle cose dello Stato fino ad oggi, hanno portato il contributo di una carenza — ed in certi momenti perfino di una grave carenza — di senso di responsabilità, sì da aggravare il

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

problema e da costituirne tanti altri talmente complessi e delicati che la difficoltà consiste, e non soltanto da oggi, nello scegliere tra essi quelli che si presentano con un carattere più spiccato di generalità e di urgenza.

Tratterò di alcuni di essi, sui quali sono state dette tante parole e motivate tante critiche da noi, dai magistrati, dagli avvocati e dalla stampa, e sono state date dai governi tante assicurazioni. Lo dirò con senso di amarezza, non perché spero che la ripetizione possa giovare (oso dire di aver perso quasi ogni speranza), ma perché denunciare, ed insistere su queste denunce, è nostro preciso e precipuo dovere.

Una prima osservazione di carattere generale, che ne motiva altre che farò in seguito, riguarda quella che, a mio parere, avrebbe dovuto costituire la preoccupazione assillante di chi è preposto all'amministrazione della giustizia in Italia. L'onorevole ministro guardasigilli mi vorrà consentire di svolgere questo mio intervento su una sequenza di domande, sia per renderlo più breve e preciso, direi più contenuto nella linearità delle domande stesse, sia per consentirgli una risposta spedita.

Ritiene ella, onorevole guardasigilli, che il nostro sistema giuridico penale sia quale dovrebbe essere in una società civile e moderna? Non dobbiamo invece riconoscere che il nostro sistema giuridico penale è da tempo superato, e va in buona parte riveduto? Un esempio: la condanna penale, come è oggi regolata, possiamo dire che agevoli l'adempimento da parte del condannato dell'obbligo di risarcire il danno che ha arrecato? O non è piuttosto vero che al condannato è stata tolta ogni possibilità di un lavoro proficuo? E perché — dobbiamo domandarci — la condanna deve porre il condannato nella impossibilità di provvedere agli obblighi di assistenza familiare? Perché la condanna deve essere fonte di tante sofferenze, talvolta veramente crudeli, per i familiari del detenuto, essi veramente innocenti, che già sono stati colpiti gravemente dalla condotta riprovevole del congiunto? Siamo proprio sicuri che il nostro sistema penale (anche gli altri sistemi penali, ma a noi interessa il nostro) corrisponda a principi di giustizia?

Aggiungo, per affinità di tema, che non sono mai riuscito a comprendere perché l'onorevole Guido Gonella — suo predecessore, onorevole ministro, e persona per tanti motivi veramente egregia nella più ampia accezione del termine — avesse tanta fiducia di

poter rieducare il reo con i metodi e con i mezzi di cui al suo nuovo regolamento carcerario e al disegno di legge già pronto dal 1959, ma, in verità, non vivo né vitale, perché — sono parole pronunciate dall'ex guardasigilli nel gennaio 1960 — «molte norme della legge penitenziaria hanno interferenza con il codice penale, ed è quindi indispensabile predisporre prima la riforma del codice stesso, e successivamente la riforma penitenziaria».

Il ragionamento non fa una grinza. Solo l'onorevole Guido Gonella non si accorse allora — e forse non se ne accorge neppure oggi, come non se ne accorgono coloro che sono della sua stessa opinione — che la rieducazione del condannato, se possibile e quando possibile, non può che avvenire con mezzi e in ambienti del tutto diversi dalle prigioni. Sarebbe opportuno davvero che tutti coloro i quali si lasciano guidare da questa illusione si convincessero che qualsiasi concreto tentativo di rieducare il reo non può prescindere dalla totale revisione della gamma delle pene detentive, fissate oggi dalla legge e dagli articoli del codice penale senza la minima base scientifica e, oserei dire, in modo addirittura empirico. Come sfuggire all'addebito di « illusi » — ché diversamente entreremmo nella categoria degli uomini non in buona fede — quando si crede o si finge di credere che la lesione portata dal reo all'ordine giuridico possa essere riparata soltanto se egli trascorrerà in carcere un certo numero prefissato di giorni, mesi od anni, calcolati secondo un criterio da farmacista, che sarebbe ridicolo se non fosse assurdo?

Vi è una gara oggi, ancora più di ieri, da parte degli uomini di Governo e di quelli del partito di maggioranza relativa, nonché dei partiti affini — tra cui sarebbe ingiustizia e ingratitudine non comprendere il partito socialista e il partito comunista — a chi più parla di giustizia e di umanità. Non si esce, però, non si vuole, non si può, non si sa uscire dal circolo chiuso della vuota retorica; e nulla si pone in atto, nulla si predispone perché i conclamati principi di umanità e di giustizia trovino una qualche rispondenza in una effettiva opera di risanamento della società nazionale, con la quale soltanto si potrà sperare, se non di vincere la lotta contro il delitto, di ridurlo almeno notevolmente le cause.

Sempre in merito alla materia che stiamo considerando, vorrei che il rappresentante dell'esecutivo ci informasse in relazione a quella commissione ministeriale che venne

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

costituita per la riforma del codice di procedura penale. È tuttora in vita? Se lo è — come noi riteniamo — a qual punto sono i suoi lavori? Sono sempre nella fase di orientamento generale? E poiché nulla si sa di questi lavori, potrebbe l'egregio rappresentante dell'esecutivo informare la Camera secondo quali criteri di massima si orienterà la commissione ministeriale stessa? E non ritiene l'onorevole ministro di considerare l'opportunità o la necessità di invitare detta commissione ministeriale ad uscire da una certa quale nebulosa segretezza, ed avviare un concreto lavoro di raccolta di notizie, di proposte e di pareri presso le autorità universitarie, gli ordini professionali e gli organi della magistratura? Oppure anche in tale campo si ritiene che la legge relativa alla riparazione degli errori giudiziari del 23 marzo 1960 — legge monca e difettosa e quindi ingiusta, perché aggancia la riparazione alla condanna e non considera la detenzione e le sofferenze sofferte dall'accusato e dalla sua famiglia prima di essa — si ritiene, ripeto, che abbia risolto il problema, sicché quello della riforma del codice penale di rito sarebbe ormai superato? E della soppressione del rito formale, di cui mi pare di aver già sentito questa mattina, e della unificazione dell'istruzione del processo, l'una e l'altra rivolte, tra l'altro, ad accelerarne la conclusione, che cosa ne è?

Ed ancora: della riforma del codice penale, senza la quale non si può addivenire alla riforma penitenziaria, può dirci l'egregio onorevole ministro qualche cosa di più preciso di quello che finora si sa, cioè nulla? L'onorevole Migliori, relatore prudente, anzi prudentissimo di questo stato di previsione, ci dice (cito le sue parole): « È preveduta, anche se non imminente ». Questo non è davvero consolante: è dal 1950 che sono state nominate alcune commissioni per la riforma del codice penale. Si seppe che erano stati raccolti pareri della magistratura, dei consigli forensi e delle università; si disse che, sulla base delle proposte e dei pareri raccolti, sarebbero stati sollecitamente predisposti progetti modificativi di quelli già enucleati. Ma da allora — cioè dal 1950 — la più densa cortina di silenzio è calata sui lavori, e la segretezza più ermetica sulle commissioni stesse. Esistono tuttora? E se esistono, si sono forse messe sulla scia della Penelope omerica, che di notte disfaceva quel che aveva fatto durante il giorno? Oppure hanno ritenuto e ritengono che alcuni provvedimenti legislativi, quali l'eliminazione della responsabilità obiet-

tiva per i reati commessi con il mezzo della stampa di cui alla legge 4 marzo 1958, la concessione della liberazione condizionale agli ergastolani e la modifica del rapporto fra pene pecuniarie e pene detentive di cui alla legge 12 luglio 1961, abbiano risolto il problema della riforma, dimodoché non sia più il caso di parlare di riforma del codice penale?

Ma io sono costretto a porre oggi altri interrogativi all'illustre ministro, certo che egli non soltanto darà ad essi risposta, ma sarà lieto di darla sia a me sia, soprattutto, alla Camera e al popolo italiano.

Che ne è del disegno di legge n. 1993 recante modificazioni al codice di procedura civile, presentato in quest'aula il 4 febbraio 1960? Si sa che esso giace in sede referente avanti la IV Commissione della Camera, ed anche che ne è relatore il valoroso collega Emanuele Guerrieri: ma, nè tutt'oggi — e sono trascorsi quasi tre anni — non è stato messo all'ordine del giorno, né quindi discusso. Prevedo già, onorevole ministro, quale sarà la sua risposta.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia. Ad Petrum...*

GONELLA GIUSEPPE. Sapevo che la risposta sarebbe stata questa, ossia che ella non può rispondere dei lavori della Commissione. Ma allora devo ricordarle — superflue le citazioni di esempi, anche recentissimi — che quando l'esecutivo vuole, i disegni di legge vengono posti all'ordine del giorno ed esaminati dalle rispettive Commissioni con una sollecitudine che sarebbe lodevole, se non fosse precipitata, eppertanto controproducente sia per la troppo affrettata stesura del testo, sia per l'insufficienza del tempo concesso ai parlamentari per uno studio ponderato. Occorre ricordare la vicenda del disegno di legge sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica, per non citare che l'ultimo?

È vero, sì, che da parte delle Commissioni vi è una carenza, ma è anche indubbiamente vero che da parte dell'esecutivo, cioè dei governi succedutisi lungo questo dopoguerra, vi è stata negligenza, trascuranza, incuranza per molti problemi di importanza essenziale per la nazione, come quella dell'amministrazione della giustizia.

Torno al mio argomento. Si ritiene che la riforma del 1950, con la quale « il processo è stato ricondotto alla sua fisiologia per quanto si attiene alla possibilità di una conveniente difesa, sia in primo, sia in secondo grado, eliminandosi così il difetto più grave del codice del 1942 » — come esattamente hanno osservato gli avvocati De Gregori e Podestà di

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

Genova, egregi relatori al terzo congresso nazionale giuridico forense — si ritiene che la riforma del 1950 abbia esaurito il problema?

Per quali mai arcani motivi il disegno di legge sulla riforma del codice di procedura civile è rimasto a giacere, dormiente, un così lungo e perdurante sonno? Il fatto è tanto più grave — come osservarono anche i due relatori che ho dianzi ricordato, nella stessa occasione — se si considera quanto era già urgente e quanto lo sia oggi il provvedere: ad una migliore utilizzazione dei giudici e degli ausiliari dei giudici; ad una conveniente difesa delle parti; ad una durata non eccessiva del processo: necessità queste veramente cogenti del processo civile, in ordine alle quali la riforma del 1950 quasi nulla ha disposto, anzi dove ha disposto ha aggravato la situazione.

Non che il disegno di legge del 4 febbraio 1960 costituisca la base ottima per una riforma; è vero anzi il contrario perché, se propone alcune utili revisioni, in ordine poi al processo di cognizione, che è la parte più importante e più discussa del codice e del progetto, non soltanto non migliora la situazione attuale, ma la peggiora.

Eppure, se si fosse affrontata la discussione del disegno di legge, non è dubbio che molto sarebbe stato ottenuto. Invece continua la soffocazione del processo civile con l'eccesso di formalismo, con il pesante e frammentario fiscalismo, con la sproporzione tra il valore patrimoniale delle cause e la complessità delle procedure, con l'inutile impiego di magistrati qualificati per l'abuso di decisioni collegiali anche in cause di lieve importanza.

Si dice e si ripete che uno dei motivi della lentezza delle procedure, sia penali che civili, è l'insufficienza dei quadri dei magistrati. È un *Leitmotiv* questo, onorevole ministro, che recitano monotonamente ormai tutti. Ebbene, perché non ridurre i giudici dei collegi da tre, come attualmente sono in tribunale, al giudice unico; dai cinque componenti il collegio di corte d'appello a tre, e dai sette che compongono il collegio in cassazione a cinque?

Continua, dicevo, la soffocazione del processo civile con la sopravvivenza di istituti superflui e dannosi, alcuni ridotti a vere e proprie farse indecorose, come, ad esempio, l'udienza di fissazione d'asta e la discussione orale della causa. Cosicché possiamo purtroppo sottoscrivere le parole di uno dei nostri magistrati più competenti, presidente di sezione della Cassazione, che recentemente

ebbe a denunciare che « se si vuole un processo moderno che risponda alle esigenze dei nostri tempi, occorre una profonda, radicale modificazione. Del resto, chi non conosce che oralità, concentrazione ed immediatezza furono il prodotto del genio giuridico romano e che il nostro processo, prevalentemente scritto, attinge le sue origini più al medio evo e al diritto germanico che alla solare chiarezza dei nostri padri? ».

Sono parole del dottor Torrente, onorevole ministro.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Eppure ella sa, onorevole Gonella, che alcuni pensano esattamente il contrario.

GONELLA GIUSEPPE. Lo so, onorevole ministro. Ritengo però che si sia tutti d'accordo nel sottoscrivere la doglianza del citato magistrato.

Non si può certo negare che la marcia a singhiozzo della macchina giudiziaria continua, tanto che dall'inizio del processo alla sentenza di primo grado trascorrono anni ed anni ed altri ne passano nel giudizio di appello a cui il debitore sempre ricorre per procrastinare ancor più nel tempo le già tenui eventualità di pagare il debito. E la fiducia dei cittadini viene progressivamente meno.

Ancora domande, onorevole ministro. La commissione di studio nominata per la riforma del codice della navigazione è tuttora attiva? E, se è viva e vitale, come mi auguro ed auguro ai suoi componenti, quando ritiene, almeno presumibilmente, di presentare il disegno di legge di riforma del codice della navigazione al fine di adeguare norme e disciplina alle conquiste degli altri Stati moderni in materia?

Non dite: *Cicero pro domo sua*, se passo ad un'altra notazione che riguarda tutta la categoria degli avvocati. Qual è la sorte del disegno di legge sull'ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore del 17 settembre 1959, sul quale ben tre congressi forensi hanno espresso la loro opinione richiamando concordemente l'urgenza di una nuova disciplina della professione legale, più armonica e rispondente alle esigenze dei tempi moderni?

Ma, purtroppo, dopo che le proposte e i disegni di legge vengono depositati, solo qualcuno perviene faticosamente ad essere posto all'ordine del giorno, e persino discusso e approvato in una delle due Camere: poi, tutto si arena, non se ne sa più nulla, una fosca nebbia scende su di essi, e disegni

e proposte si smarriscono. Intanto la legislatura giunge al termine.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Ieri l'onorevole Dante ha detto che sono già terminati i lavori del Comitato ristretto e che, quindi, il provvedimento verrà in aula.

GONELLA GIUSEPPE. Meno male, perché si diceva che si pensasse a una riforma che sembra avesse per oggetto le sole misure di carattere previdenziale. Comunque sarà un passo avanti e sono lieto della sua precisazione, onorevole ministro.

Dovrei ora indugiare in una lunga elencazione di provvedimenti legislativi che avrebbero dovuto essere affrontati e definiti. Non lo faccio per una ragione di doveroso riguardo all'Assemblea, che è pur sempre un'Assemblea legislativa. Anche se i deputati sono assenti, vi è la presenza dell'illustre Presidente e dell'esecutivo. E comunque è l'Assemblea nella quale si adunano o dovrebbero adunarsi i rappresentanti della nazione. La loro assenza fisica, per non pochi ingiustificata, non modifica questo stato di cose. Rimanga almeno fermo questo principio, che non è democratico né antidemocratico, ma è un principio di buona educazione e di rispetto delle leggi e degli istituti che deve essere osservato da ogni cittadino.

Altro problema è quello relativo all'ordinamento giudiziario, sul quale dirò poche cose perché tanto è stato detto e molto ripetuto. Mi limiterò perciò soltanto a formulare una precisa domanda al Governo e al Presidente dell'Assemblea.

Desidero però, prima, ricordare che in materia di ordinamento giudiziario sono state presentate molte proposte di legge e due disegni di legge. La prima proposta di legge è del 5 giugno 1959, n. 1285, e porta il titolo: « Norme per la promozione a consigliere di corte d'appello e di Corte di cassazione ». Poi abbiamo la proposta di legge del 28 gennaio 1960, n. 1061, « Norme sullo stato giuridico della magistratura » e quella del 3 dicembre 1960, n. 2630, recante « Norme per la promozione a consigliere di corte d'appello e di Corte di cassazione »; e ancora l'altra del 4 febbraio 1961, n. 2797, dal titolo: « Norme sulle promozioni nella magistratura »; 31 marzo 1962, n. 3707, concernente « Norme sulle promozioni nella magistratura ». Abbiamo poi il disegno di legge 17 luglio 1960, n. 1138, recante « Norme sulle promozioni a magistrato di corte d'appello e di Corte di cassazione », mentre già il 16 febbraio 1960, col n. 2025, era stato depositato il disegno di legge inti-

tolato « Disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura ».

Di proposito ho ricordato i singoli disegni e proposte di legge per dimostrare, anche in risposta agli addebiti ed alle critiche, che da parte dell'esecutivo e del Parlamento il problema è stato affrontato. Da tutte le parti della Camera si sono proposti nuovi metodi e si sono avanzate richieste e il problema è stato dibattuto. Non è davvero il caso di ricordare il lunghissimo *iter* dinanzi alla Commissione giustizia. Ma, a questo punto, dopo mesi e mesi di discussioni e dibattiti, mentre era lecito ritenere che si sfociasse in qualche cosa che forse non sarebbe stato accetto a tutti i magistrati, che non sarebbe stato certamente la perfezione anche perché durante il suo cammino questo problema ha finito col complicarsi sempre di più, da mesi non se ne sa più nulla. E allora io mi chiedo: è proprio necessario continuare in questo silenzio? Non riteniamo tutti, Parlamento ed esecutivo, che sia giunta l'ora di decidere in proposito, di affrontare e di risolvere questo problema che presenta una tale gravità e delicatezza, che per un verso avvilisce ed esaspera i magistrati, per l'altro umilia il Parlamento?

Io non riesco a comprendere quale singolare fatalità abbia fatto da sfondo e da piattaforma alla mancata soluzione di questo problema. Sono tre anni che i concorsi sono sospesi, senza che sia stata revocata la legge che li prevedeva, che, quindi è tuttora vigente; e intanto non sono stati approvati né l'aumento degli organici, né il nuovo ordinamento, né il sistema per le promozioni. Conseguentemente, non solo tutti i magistrati versano da anni in una situazione incerta e perfino illegale, data la sospensione dei concorsi e il rinvio della soluzione del problema, ma l'intera amministrazione della giustizia ne soffre ed è in crisi.

Voglio qui ricordare che l'onorevole ministro, di recente, ha annunciato che il Governo sta studiando una legge organica che valga a risolvere efficacemente i numerosi problemi, ben consapevole che la magistratura del nostro paese è una difesa incrollabile dei valori di ogni civiltà: la giustizia e la libertà.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Non ho detto mai che il Governo stesse preparando una legge organica. Questa è stata una mera invenzione della stampa. Legga il mio discorso, il cui testo è stato riportato esattamente dalle agenzie, e vedrà che tutto questo non è detto. Io non mi sono mai

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

sognato di dire una cosa simile. Mi auguravo però che al più presto possibile si trovasse la strada per risolvere i problemi.

GONELLA GIUSEPPE. Non voglio attribuirle, onorevole ministro, una responsabilità maggiore di quella che a ciascuno compete, perché ella è solo da alcuni mesi a quel posto. Io parlo quasi in sede di consuntivo di questi cinque anni di legislatura. La sua precisazione riporta quindi la questione al suo punto iniziale, in alto mare.

BOSCO, *Ministro di grazia e giustizia*. Soggiungo, però, che ho motivo di ritenere che presto si arriverà ad una soluzione del problema dei magistrati.

PINNA. Motivo fondato!

GONELLA GIUSEPPE. Le sue parole saranno accolte certo favorevolmente dalla categoria dei magistrati, perché almeno questo aspetto del disservizio nell'amministrazione della giustizia sarà risolto. Perché — è doloroso questo riconoscimento — tra tutte le amministrazioni statali — e Dio sa quanto sono tutte più o meno in crisi — quella che oggi funziona peggio è la giustizia: costo elevato delle vertenze; lentezza eccessiva nello svolgimento delle cause civili e dei processi penali; quasi nessuna possibilità pratica di reintegrare il diritto offeso e di risarcire il danno alle vittime; errori giudiziari troppo frequenti; non sono gli ultimi tra i tanti mali, e con tutti gli altri determinano una sfiducia profonda, che cresce costantemente, dei cittadini verso lo Stato.

Inutile tacerlo, signor ministro: è il concetto stesso di giustizia che viene messo in discussione dal cittadino e il dubbio genera confusione, amarezza, sfiducia. E se il cittadino non ha più fede in quella giustizia che già era stata da lui posta su un altare di perfezione, vacilla uno dei pilastri fondamentali del vivere civile.

I mali sono tutti noti; sono stati più e più volte denunciati da magistrati e da avvocati e nei due rami del Parlamento, e più e più volte sono state dette sempre le stesse cose, proposte le stesse terapie, indicati gli stessi mezzi per provvedere. Ma sempre inutilmente.

Ricordo di avere insistito ogni anno, e la mia non fu certo una voce isolata, sulla necessità di affrontare adeguatamente il gravissimo problema dell'edilizia giudiziaria, su cui tanto è stato detto e documentato, ma con risultati quasi nulli; così come sull'insufficienza di giudici, cancellieri e dotazioni tecniche e strumentali; sulle retribuzioni ai magistrati e agli ausiliari, tuttora modeste

in relazione a quanto loro richiesto e al costo della vita, soprattutto nei maggiori centri; sulla sfasatura fra leggi e prassi e sulla vocazione a creare norme inattuabili; sulla mancata riforma dei codici, di cui ho già detto, mentre i governi, e questo più dei precedenti, tanto attivi nell'aggravare gli intralci all'amministrazione della giustizia con il ripetuto appesantimento delle tasse sugli atti giudiziari, sono sempre stati indifferenti alla necessità ed all'urgenza di provvedimenti radicali nel campo giudiziario, dimostrando una morbosa predilezione per settori di maggior rendimento demagogico ed elettorale.

Ogni mia critica, ogni mia proposta potrebbe essere abbondantemente avvalorata da dati irrefutabili e da dimostrazioni non infirmabili; quelli e queste non sono sconosciuti ad alcuno, e meno che meno a lei, onorevole ministro, e agli organi di Governo, così che posso esimermi dalla dimostrazione. Resta, nota a tutti e da tutti lamentata, la situazione fallimentare dell'amministrazione della giustizia, e con essa la responsabilità pesante dell'attuale Governo e di quelli che si sono succeduti in questi anni.

Mi sentirei in difetto, come avvocato che ha sempre preferito la sbarra del difensore a quella dell'accusatore, se non riconoscessi però ai vari governi un'attenuante generica, che indico subito. La crisi dell'amministrazione della giustizia si inquadra nella più ampia crisi della legge e in quella istituzionale generale, ancor più profonda ed ampia, che travaglia la nostra società, senza che vi siano sintomi di rinnovamento. Si inquadra, poi, in quella crisi del costume di cui anche qui, in Parlamento, abbiamo una dimostrazione, per il palese decadimento delle istituzioni parlamentari, dimostrato anche dal fatto che la maggioranza diserta sistematicamente i lavori legislativi ed ostenta una sfacciata indifferenza per i dibattiti.

Tanto la base cristiana quanto quella posta dal diritto internazionale di un'etica e di una legge morale sono state travolte durante l'ultima guerra, e lo sono tuttora, dai fautori dell'amoralità politica disseminati nel partito di maggioranza e nei partiti laici suoi alleati (con poche eccezioni, ma soltanto individuali): questa fu l'ideologia di quei partiti ed anche di quello democristiano, sicuro che *il est avec le ciel des accommodements*.

Respingete l'idea che la patria è sopra tutti e sopra tutto e che in guerra essa ha sempre ragione di fronte al nemico e avrete per corollario questi effetti! Tutto è dive-

nuto relativo. Da allora, tutto è contingente, cosicché, nella migliore delle ipotesi, gli animi si appiattiscono nell'indifferenza e nello scetticismo, mentre la corruzione dilaga e sempre più vasti strati del popolo si adagiano nel conformismo. Sono, questi, i frutti di un concetto della vita materialista ed economico. *Ante omnia* — dicono anche i fautori dell'abolizione del latino nelle scuole — « il benessere »; poi la coerenza, la dignità, la moralità, la coscienza. Così questa nostra ormai sedicente civiltà, nella quale si è attribuita a tutti i cittadini la qualifica anagrafica di « figli di N. N. » e si è seminata per le strade e per le piazze la prostituzione, prima contenuta e controllata (male, ma male necessario, come diceva sant'Agostino); questa nostra civiltà che ha elevato a parametro del valore dell'individuo il suo potere di spendere, soltanto di spendere, e propone a suoi rappresentanti ed eroi le dive e divette del cinema e i « fusti » e gli scribi invertiti, ha finito con l'invigliacchire troppi dei suoi associati, perché quello che si semina si raccoglie e chi semina vento raccoglie tempesta.

Dico questo, onorevole ministro, perché sono convinto che, anche se attuassimo le pur necessarie riforme nell'amministrazione della giustizia, noi non otterremmo soltanto con ciò il risanamento della vita nazionale.

Ogni ideale è stato disperso: quello della patria, relativizzato a seconda della tessera posseduta dal cittadino e postergato al vile, elevato a dignità di « obiettore di coscienza »; quello della famiglia, ritenuto un trito retaggio di oscuri tempi borghesi; quello della religione, invocata a sostegno di interpretazioni socialistoidi e portata a nozze con gli assertori del materialismo e dell'ateismo. La crisi della giustizia, onorevole ministro, è anche dovuta a questo miserando deserto di ideali, e le do atto che non si risolve soltanto con le sole riforme e con i provvedimenti che in parte ho richiamato ed indicato, ma che pur dovrebbero essere affrontati e posti in essere come mezzo per conseguire quel fine e perché ciò è doveroso; si risolverà anche affrontando i problemi essenziali del popolo italiano, quelli che si radicano nella sua vera storia, non quella falsata dagli obliqui e meschini uomini degli spettacoli televisivi, e neppure quella che viene alterata nei testi scolastici. La storia vera, con tutte le sue luci e tutte le sue ombre, a qualsiasi periodo si riferisca; perché è soltanto nella conoscenza della verità che l'animo umano si educa, soltanto da esso può trarre motivo

per procedere virilmente verso l'avvenire, nella piena assunzione delle proprie responsabilità.

La storia vera, dicevo, con le sue ombre e con le sue luci, non quella che viene proposta dai tardivi epigoni di una sinistra che storia ha smentito e ha condannato negli Stati più progrediti e civili del nostro.

Mi sia consentito di rispondere a quella che può essere un'eccezione sollevata da altri banchi: parla un uomo della destra. Sì, uomo della destra, che comprende appieno, con tutta la sua coscienza, che non vi è alcuna contrapposizione tra la libertà e l'ordine, veduti, concepiti, sentiti nel loro giusto valore; e che comprende anche che l'« ordine dell'alveare » voluto dai collettivisti (in ritardo, perché tra Stati più civili del nostro questo collettivismo appare in piena fase di revisionismo, siano essi comunisti, socialisti, azionisti — *pardon*: repubblicani — , socialdemocratici, con le relative eccezioni cui accennavo poc'anzi, o democristiani di sinistra), rappresenta un disordine dello spirito umano, mentre la libertà indiscriminata è anarchia o paravento ideologico per la demagogia dei « sinistri ».

Sì, sono uomo di destra, che appunto perché tale non si fida delle parole, ma è e vuole essere realista, mentre ogni tendenza ed ogni ideologia di sinistra si servono di astrazioni per mascherare la loro passionalità di parte. Ecco perché io, che parlo da questi banchi, non concepisco la storia come un flusso obbligato, che tende ad un avvenire predeterminedo da un'ideologia e che quindi nega l'autonomia e la libertà dello spirito; ma credo, invece nel valore della tradizione, cioè nel messaggio delle espressioni più alte del passato, pur sapendo anche che questo non basta per agire nel mondo contemporaneo. Il che non significa che debba respingersi né ignorarsi; significa invece che resta come ispirazione indispensabile per comprendere e soddisfare alcune esigenze drammatiche del nostro tempo.

Le mie non sono espressioni di una facile filosofia: esse si richiamano ad una realtà politica che ella, onorevole ministro, dovrebbe avere presente nell'esercizio delle sue funzioni. Se questo fosse avvenuto in passato, se questo avvenisse oggi, l'attuale legislatura non morrebbe trascinando nella sua polvere i 30 disegni di legge e le 175 proposte di legge che sono l'espressione di altrettanti aspetti di revisione, di riforma, di completamento, di adeguamento, di problemi che interessano la giustizia e che giacciono da

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

anni nell'abbandono e nella trascuranza. Non solo: ma durante questi quasi cinque anni di legislatura, leggi di fondamentale importanza non sarebbero state postergate a leggi di importanza assai assai minore, sulle quali si concentrarono sovente interessi elettorali e talora demagogici.

Anche lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1962-1963 non differisce in nulla dai precedenti. Me ne dispiace e ne sono veramente accorato, perché, anche se appartengo ad un gruppo parlamentare di partito, prima di sentirmi uomo di parte mi sento italiano, e dico che sarei lieto di applaudire qualsiasi Governo, di qualsiasi tendenza, se riuscisse ad ottenere quello che è il mio desiderio più vivo, di fare il bene dell'Italia, e degli italiani. Anche questo stato di previsione, dicevo, è un'espressione stanca, insufficiente, inadeguata di una amministrazione che è logora, per il che non può che essere giudicato negativamente dal mio gruppo. Le attenuanti generiche, su cui mi sono soffermato poc'anzi, non cancellano la responsabilità dell'esecutivo per uno stato fallimentare, nel quale incominciano a serpeggiare i segni della bancarotta.

Mi auguro, onorevole ministro, che ella, che è un uomo di vivace e pronta intelligenza (dirà che tutti i governanti devono essere intelligenti, ma vi sono quelli che lo sono meno) e fa parte di un Governo che vuole correre, correre e che vuol fare e fare, venga illuminato dalla vera luce della Provvidenza nel proporre e ottenere quanto è indispensabile, prima che il Governo, a forza di correre e correre male non inciampi e cada. Faccia in modo, insomma, che dopo aver tanto corso in materia di nazionalizzazione, di istituzione di regioni, di abolizione del latino e di mezzadrie, cammini regolarmente, ma cammini sulla via dei doverosi provvedimenti nella amministrazione della giustizia.

Questo è l'augurio sincero che io formulo: da vero italiano, quale sono, perché nella mia mente e nel mio cuore sono soltanto gli interessi dell'Italia. (*Applausi — Congratulazioni*).

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

PINNA. Signor ministro, onorevoli colleghi, di recente è uscito, a cura del Centro nazionale di prevenzione e di difesa sociale, un volume di notevole interesse, redatto da un gruppo di valenti magistrati, nel quale si cerca di studiare e di valutare il grado di penetrazione del diritto nello sviluppo della

vita sociale italiana, particolarmente nella funzione giurisdizionale, legislativa e amministrativa; al tempo stesso il consiglio forense di Milano ha nominato una commissione con l'incarico di impostare una indagine socio-economica sull'amministrazione della giustizia nel distretto di Milano, indagine che dovrebbe essere condotta con gli strumenti di ricerca offerti dalla tecnica più moderna in molteplici direzioni: sulla struttura dell'apparato giudiziario, sugli atteggiamenti e sulle opinioni degli operatori del diritto e dei cittadini in genere in ordine all'amministrazione della giustizia, sulla rispondenza delle decisioni giurisprudenziali a valori morali positivi prevalenti nel contesto sociale, sui rapporti fra giurisprudenza e legislazione.

Devo aggiungere che codesta proposta è stata comunicata dal professor Renato Treves al recente congresso di sociologia tenutosi a Washington ed ivi unanimemente approvata, tanto che le delegazioni di quattordici paesi tra i più civili del mondo: Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania, Unione Sovietica, ecc., non soltanto l'hanno applaudita, ma l'hanno fatta propria e si sono impegnate a ripetere questa indagine socio-economica nei rispettivi Stati.

Tanto ho voluto premettere perché da noi, per vedere a occhio nudo certi gravissimi problemi relativi alla disfunzione dell'amministrazione giudiziaria, non occorre davvero un'indagine socio-economica approfondita. Io sono un isolano, un sardo e credo di conoscere abbastanza profondamente la realtà del nostro Mezzogiorno; ad essa mi ispirerò in questo mio intervento per affrontare problemi concreti e soltanto apparentemente modesti, anche perché dei problemi generali si è ora ora occupato il collega Comandini, riaffermando tra l'altro il fermo proposito e l'indeclinabile volontà di noi socialisti di batterci in questo scorcio di legislatura, ma soprattutto nella prossima, perché l'Assemblea accolga la nostra proposta di legge sull'ordinamento giudiziario.

Qui intendo affrontare problemi che ingiustamente e inopportuno sono detti di giustizia minore, perché non credo che si possa parlare di una giustizia maggiore che abbia titolo per assorbire quasi interamente le cure, le sollecitudini e i mezzi di un bilancio della giustizia.

Desidero anzitutto — e mi rivolgo particolarmente all'onorevole ministro, che pure è meridionale — richiamare l'attenzione sulla grave, dolorosa carenza di giurisdizione che si verifica in tutta Italia, ma specialmente

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

nelle zone del Mezzogiorno e nelle isole, per quanto attiene il primo grado di giurisdizione civile. Sono un modesto, ma vecchio penalista e avrei ceduto alla tentazione di occuparmi dei problemi relativi soprattutto alla riforma della corte d'assise, e più ampiamente del codice di procedura penale. Ma oggi ascolto la voce più immediata che sale dalla zona depressa a cui appartengo, e che mi sollecita ad affrontare il problema che possiamo definire di carenza vera e propria di giurisdizione per i cosiddetti uffici di conciliazione.

Non so se l'onorevole ministro abbia posto mente alla gravità di siffatto problema. Voglio dire che in quasi tutta Italia, ma soprattutto nel Mezzogiorno, e comunque certamente (ho i dati precisi) nella mia Sardegna, buona parte degli uffici di conciliazione non sono coperti. Ben 88 di essi sono privi di giudici conciliatori. Un'altra notevole parte è coperta, ma solo sulla carta. Quasi tutti gli altri sono affidati a persone assolutamente inidonee ad adempiere un ufficio di tanta e così delicata responsabilità.

Onorevoli colleghi, considero quasi una fortuna che il disegno di legge relativo all'aumento della competenza per i conciliatori fino a 50 mila lire (e per i pretori fino a 500 mila) giaccia tuttora — e dal 1959 — in un sopore mortale presso la Commissione giustizia. Ritengo che questa sia una vera fortuna perché non so, in verità, come si potrebbe amministrare giustizia nel primo grado di giurisdizione civile, negli uffici di conciliazione, nelle condizioni attuali e con un personale assolutamente inadeguato ed inefficiente.

La preoccupazione mia, che è preoccupazione di un penalista che trova la conferma e il sigillo nella sua personale esperienza, è che la carenza di giurisdizione negli uffici di conciliazione comporta sempre, particolarmente nel Mezzogiorno, direi particolarmente in Sardegna, un aumento della criminalità dovuto proprio all'impossibilità di ricorrere ad un giudice, a quel giudice a cui si rivolgono specialmente le classi meno abbienti. Questa è la verità, questa è la sostanza del problema. Quelli che si rivolgono al giudice conciliatore sono in genere i poveri diavoli, per cose di poco conto, per controversie di scarso rilievo, ma che acquistano un rilievo potente ed una asprezza acrimoniosa proprio per la scarsa entità della materia del contendere e per il bisogno che li ha spinti a ricorrere primamente al giudice. È, quindi, un problema di natura pubblicistica e di grande importanza sociale.

Mi si può chiedere, a questo punto, se ho una soluzione da proporre. Ho una soluzione da proporre e l'affido, onorevole ministro, alla sua sensibilità e comunque al suo esame. È impossibile sperare ulteriormente che, come per il passato, in attesa del compenso sotto forma di una croce di cavaliere, il conciliatore spenda le sue ore migliori per dirimere controversie. La funzione di paciere, la funzione cosiddetta conciliativa oggi è assorbita da quella di natura giurisdizionale. Il conciliatore oggi deve istruire il processo civile, deve pronunciare le sentenze motivandole in fatto e in diritto. Ma è assurdo sperare che, con il personale a nostra disposizione fino ad ora, si possa veramente amministrare giustizia in quel primo grado di giurisdizione civile.

Dopo aver meditato sul problema, sulla realtà, sul tessuto economico-sociale della nostra isola, io propongo che si istituiscano dei conciliatori mandamentali che rendano giustizia alternativamente nei vari comuni; conciliatori mandamentali tratti dagli avvocati e dai pensionati statali della carriera giudiziaria o amministrativa, che vengano ritenuti idonei da una speciale commissione che siede presso ogni tribunale o presso la corte di appello; conciliatori mandamentali che dovrebbero essere adeguatamente retribuiti, perché nessuno vorrà perdere del tempo inutilmente. Oggi, infatti, anche gli incarichi cosiddetti onorari vengono, più o meno in tutti i paesi civili, adeguatamente remunerati.

Su un altro problema, apparentemente modesto ma di grave risonanza psicologica, morale e sociale, desidero richiamare l'attenzione dei colleghi e soprattutto del Governo. È un problema che si ricollega alla applicazione dell'articolo 24, terzo comma, della Costituzione, che recita: « Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione ».

Onorevole ministro, questi appositi istituti esistono, li abbiamo creati, o siamo ancora in fase pre-Costituzione? Dobbiamo rispondere con assoluta franchezza che siamo ancora al vecchio istituto del gratuito patrocinio, non migliorato, non rinnovato, ma rugginoso, consunto, vorrei dire quasi intristito, senza possibilità alcuna, allo stato delle cose, di un sostanziale miglioramento.

Non ho mai trattato cause civili e non sono in grado di parlarvi oggi del funzionamento dell'istituto del gratuito patrocinio nella sfera civilistica. Ma posso parlare (perché, ripeto, sono un vecchio penalista)

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

di quello che è la difesa ufficiosa nei processi penali: qualche cosa che rattrista profondamente, qualche cosa che ci impone severa meditazione su quello che è un problema umano prima ancora che costituzionale, per tentare di giungere ad una soluzione. Chi si è affacciato qualche volta nelle aule di corte di assise — dico di corte d'assise — quando si celebra un processo che ha per posta l'ergastolo, e vede spesso, troppo spesso, il povero diavolo dell'imputato (sempre povero diavolo, anche quando sia colpevole) assistito da un avvocato che è lì per pochi minuti e quando il presidente gli dà la parola si leva solo per abbozzare un lieve inchino, senza neanche pronunciare le rituali parole: «mi rimetto alla giustizia della corte», assiste ad uno spettacolo sconcertante ed umiliante per la giustizia sostanziale, per la cosiddetta giustizia democratica, per chi abbia ritenuto e ritenga che i precetti della Costituzione abbiano un effettivo valore.

Onorevole ministro, l'imputato, non dico ricco, ma che appena appena possa pagare un modesto onorario, officia sempre un difensore di fiducia; l'imputato ricco può avere due difensori ed anche, con una certa tolleranza del presidente e con un espediente procedurale che conosciamo benissimo, tre difensori, il povero diavolo no, neppure uno. È giusto questo? Io attendo, onorevole ministro, nella sua risposta una parola che dica almeno che il problema sarà affrontato. L'onorevole Guido Gonella già dal 1958, ad una mia precisa richiesta in proposito, aveva risposto dicendo che il problema era allo studio. Domando: è ancora allo studio o non ci si è per avventura stancati di studiare? Del resto, onorevole ministro, una soluzione è stata già prospettata: l'istituzione di una cassa che possa compensare, sia pure con tariffe ridotte, l'assistenza di un difensore ufficioso. Ma chi, se non lo Stato, può fornire i mezzi per alimentare codesta cassa? Io penso che il problema potrebbe essere anzitutto risolto nel campo penale, perché è quello che presenta aspetti più angosciosi ed urgenti; ma deve essere affrontato organicamente anche per il gratuito patrocinio in sede civile. Non è giusto differirne indefinitamente la soluzione; non è giusto perché la Costituzione impone a noi questo preciso dovere; non è giusto dal punto di vista sociale ed umano. Chissà perché mi torna, in questo momento, il ricordo di tanti imputati poveri che, in attesa che sia celebrato il processo che li riguarda, si beano della eloquenza dei difensori di altri imputati in altri processi, e

traggono fiducia udendo che la sentenza viene pronunciata in nome del popolo italiano. Ma facciamo che questo popolo italiano sia veramente una realtà cui si renda omaggio non soltanto a parole, bensì con atti di estrema serietà, facciamo che l'imputato povero possa credere veramente nella giustizia e veda appagato il suo bisogno istintivo di giustizia!

Aggiungo, onorevole ministro, che io, desideroso di dare un contributo personale alla soluzione di questo problema, mi sono rivolto a vari istituti internazionali per conoscere la legislazione degli altri paesi in materia e debbo soggiungere con malinconia che non ho trovato materiale in proposito nella biblioteca della Camera e nell'archivio dell'ufficio studi legislativi. Ho dovuto rivolgermi a Parigi, a Bonn, a Londra, a Washington, ecc., per avere dati in proposito. E li ho qui con me.

Non dico che le soluzioni adottate negli altri Stati siano senz'altro da accogliere, da recepire nel nostro ordinamento; dico che bisogna impostare il problema. Mi rivolgo personalmente a lei, onorevole ministro, perché prenda a cuore questo importante problema e lo affronti previa valutazione, previo esame, s'intende, della legislazione comparata, che può offrirci lumi notevoli.

Ho detto che mi sarei occupato quasi esclusivamente di problemi modesti, dei problemi attinenti alla cosiddetta giustizia minore; ed ecco perché desidero dire qualche cosa sulle condizioni in cui si svolge il lavoro nelle preture e, anzitutto, per protestare contro la ventilata soppressione di alcune preture. Sono un meridionale, sono un sardo, e non riesco ad immaginare che anche una sola pretura possa essere soppressa nel Mezzogiorno e nelle isole. Bisogna considerare che la pretura è veramente l'espressione più alta, starei per dire, se la parola non fosse abusata, più augusta dello Stato nella realtà italiana, ma soprattutto nella realtà meridionale.

E quando si parla di avvicinamento della giustizia al popolo bisogna essere conseguenti. Si dice: quella tale pretura lavora scarsamente, quel pretore redige poche sentenze. Ma bisogna andare cauti in questi giudizi, perché il problema è complesso e va guardato sotto molteplici aspetti, specialmente in rapporto alla vastità delle circoscrizioni e alla difficoltà delle comunicazioni. Le preture non debbono essere toccate. Direi che debbono essere arricchite; non mi piace la parola «potenziare», ma direi quasi che

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

debbono essere potenziate. Ha mai pensato, ad esempio, l'onorevole ministro a fornire le preture di bibliotechine per il pretore? Il compito del pretore è infinitamente più difficile di quello del magistrato di tribunale, giacché il pretore è davvero solo con se stesso. Vogliamo forse attendere che il pretore si sobbarchi alla spesa per una congrua dotazione di libri, per l'abbonamento alle varie riviste di diritto penale, di diritto civile, di diritto amministrativo e via dicendo?

Ecco dunque un'iniziativa da prendere, anche perché, onorevole ministro, la spesa non sarebbe troppo grande. Io conosco la condizione dei giovani magistrati. Quanti di essi me l'hanno descritta mi hanno pregato di farla presente a lei, signor ministro, nella solennità di quest'aula! La mia voce è umile, ma esprime un'esigenza di giustizia sostanziale essa pure: porre in grado il giovane pretore di avere perlomeno, se non l'ausilio del pensiero, del parere di un magistrato più anziano, il conforto di un'adeguata, non dico ricca, biblioteca, e almeno l'abbonamento alle riviste essenziali.

Un altro aspetto che mi preoccupa moltissimo — si tratta di un vieto argomento, che è stato già largamente trattato — è quello dell'edilizia giudiziaria. Onorevole ministro, non dirò una parola contro la costruzione dei grandi palazzi di giustizia per le grandi città. (Fra parentesi vorrei chiederle a che punto siamo con la città giudiziaria di Roma, che dovrebbe sorgere in piazzale Clodio e ha avuto varie disavventure).

In questo momento, però, non m'interessa la costruzione dei grandi palazzi di giustizia. M'interessano le sedi delle preture. Quando nella mia isola sono felice di accompagnare qualche straniero, archeologo, sociologo, etnologo, filologo, artista che viene a visitarla, cerco di tenerlo lontano dalle scuole e dalle sedi giudiziarie, specialmente dalle sedi di pretura, perché fargli vedere le scuole nei fienili e le preture negli scantinati mi addolora, mi stringe il cuore, mi fa sentire profondamente umiliato.

Si costruiscano pure i grandi palazzi di giustizia, ma è necessario occuparsi delle preture assai più che per il passato. Siamo ancora al riconoscimento dell'onorevole Gonella sulla impostazione legislativa in questo settore. « I fermi propositi non mancano — diceva l'onorevole Guido Gonella al Senato nel 1960 — ma bisogna riconoscere che la impostazione legislativa in questo settore è stata in parte erronea e non ha dato gli

effetti sperati. Per questo dobbiamo correggerla ».

Correggiamola allora! Ma siamo al punto di prima, onorevole ministro: l'errore del sistema consiste nell'attribuire obblighi a chi non ha la possibilità di soddisfarli. Perché non vogliamo affrontare alla radice e con senso realistico questo problema? Perché volere ostinarci ad attribuire ai comuni oneri che essi non possono assolutamente sopportare? E badi che punto fermo della politica (in fatto di edilizia) di quel Ministero, di cui era titolare nel 1960 l'onorevole Guido Gonella, era questo: sollevare i comuni da obblighi non sopportabili. E che cosa si è fatto? Si è deciso di aumentare i contributi. Ma la maggiore o minor misura dei contributi a favore dei comuni che devono sopportare questi oneri non risolve il problema.

Anche la legge 24 luglio 1959, da cui si sperava di ottenere effetti concreti, non ha dato (come riconosce lo stesso onorevole Guido Gonella) i risultati sperati. Bisogna ancora chiedersi: che cosa si è poi fatto? Nulla! Si parla di conservare un'attiva cooperazione fra Stato ed enti locali per facilitare finanziariamente e tecnicamente lo sviluppo dell'edilizia giudiziaria. Parole, soltanto parole; perché la sostanza del problema è questa: che i comuni non possono sopportare quegli oneri e si è poi costretti a fare acrobazie per aumentare i contributi, per integrare i bilanci comunali, per potere — diciamo così — tener dritte quelle costruzioni molte volte vecchie, crollanti, allo stato direi quasi di ruderi, dove quasi sempre nel Mezzogiorno hanno sede le preture.

Io le do un consiglio, onorevole ministro: si faccia mandare dai pretori del Mezzogiorno le fotografie delle sedi delle preture; e sentirà ella stesso l'imperioso dovere di provvedere urgentemente ad eliminare questo sconcio.

Ma devo dire qualche cosa di ancor più grave per l'edilizia delle carceri mandamentali. Anche qui, signor ministro, le consiglierei di farsi mandare le fotografie degli esterni e degli interni di quelle carceri. Data la sua sensibilità, credo che il suo sguardo non ne sopporterebbe un esame attento. Ne vedrebbe delle belle!

È inutile dire che siamo tutti d'accordo sui principi cui deve ispirarsi l'edilizia penitenziaria. Siamo tutti d'accordo sul peso negativo di una eredità contrassegnata dal carattere affittivo della pena e sulla necessità di costruire o ricostruire in base a un piano di profondo rinnovamento carcerario.

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

Ma quando dobbiamo trarre conclusioni pratiche, ci tiriamo indietro.

Finché il bilancio della giustizia avanza così meschinamente di anno in anno, finché vediamo che circa 6 miliardi dei 6 miliardi 575 milioni di aumento vengono divorati dalle spese per il personale, non possiamo nemmeno sognare di risolvere questi problemi.

Le carceri mandamentali hanno un'importanza fondamentale, sulla quale pochi riflettono. È nel carcere mandamentale che avviene il primo contatto del detenuto con un istituto, se non penitenziario vero e proprio, comunque restrittivo della sua libertà personale. E quella prima esperienza è terribilmente incisiva. Non mi preoccupo dei recidivi e tanto meno degli abituali, ma di quelli che entrano in carcere per la prima volta, in particolare dei minori.

Signor ministro, ho letto il suo nobilissimo intervento al recente congresso internazionale dei giudici minorili. Magnifico congresso, dove si è raggiunta l'unanimità assoluta su certe posizioni di principio! Ma è inutile dire che il detenuto minore di età non deve stare con il detenuto adulto. Nelle carceri mandamentali avviene proprio il contrario. È qui la prima scuola (l'università verrà dopo), qui si hanno le prime lezioni di avvio alla malavita. Ho una grande esperienza in proposito e posso dire, con profonda tristezza, che molti giovani hanno trovato proprio nelle carceri mandamentali il lievito, il fermento, la matrice per l'esplosione del demone delinquenziale, che forse è nascosto in ciascuno di noi, ma che rampolla improvvisamente per una occasione, per una tentazione, per una suggestione, per una spinta insospettabile.

Le carceri mandamentali hanno bisogno di tutta la nostra sollecitudine e preoccupazione. Non si può pretendere che anche in questo caso provvedano i comuni. È sempre in vigore la legge 29 novembre 1941, n. 1405, che attribuiva definitivamente ai comuni (quale trionfo per lo Stato!) l'onere per la costruzione e il funzionamento delle carceri mandamentali; il concorso dello Stato fu dichiarato straordinario, ordinario, facoltativo. Ma tutto rimase sulla carta, si ridusse a vane parole, giacché la realtà è che i comuni non possono sopportare questo onere. È quindi inutile parlare di integrazioni del bilancio o di altri interventi, ma occorre affrontare radicalmente il problema sulla base del principio che l'amministrazione della giustizia, e quindi l'ordinamento penitenziario, sono di assoluta ed esclusiva competenza dello

Stato. Si lascino dunque in pace i poveri comuni!

Poiché ho parlato di minori, mi si consenta di dire qualcosa sul problema dell'autonomia dei tribunali dei minorenni, da me sollecitata già qualche anno fa attraverso un'apposita proposta di legge. Non vi è congresso, convegno, inchiesta nazionale o internazionale che non si concluda con l'affermazione di questo principio. Il congresso internazionale di Napoli cui ella ha partecipato, onorevole ministro, ha affermato al punto quarto delle sue conclusioni che i giudici minorili devono costituire, nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria, un organo fornito di particolare autonomia, per cui è opportuno dar corso a leggi speciali in materia. Sante parole, sante proposte, ma (diciamolo con dolorosa franchezza) la verità è che tutta la nostra legislazione in questa materia rappresenta un colossale *bluff* rispetto alle effettive realizzazioni.

La legge del 1934 e quelle successive hanno creato le premesse per un sistema organico di legislazione minorile; ma mancano due delle condizioni base: l'autonomia dei tribunali dei minorenni e la specializzazione dei giudici minorili.

Si osserva che di vera e propria autonomia di tali organi non si potrà parlare finché non vi sarà la tanto auspicata pianta organica; si provveda dunque a stabilire codesta pianta, ma intanto si faccia in modo che il tribunale dei minorenni dipenda dal presidente della corte di appello e non più dal presidente di un tribunale ordinario, come paradossalmente oggi avviene, con le conseguenti incongruenze già denunciate nel 1958 dal congresso dei magistrati minorili.

I tribunali per i minorenni, come è noto, hanno giurisdizione su tutto il distretto della corte di appello, che comprende diversi tribunali ordinari. In Sardegna, ad esempio (come l'onorevole Mannironi, che vedo presente, ben sa), il distretto di corte di appello di Cagliari comprende i tribunali dello stesso capoluogo e quelli di Sassari, Oristano, Nuoro, Lanusei e Tempio Pausania. Ora, poiché il tribunale dei minorenni non dipende dal presidente della corte di appello, sorge il problema: da quale dei tanti tribunali ordinari che fanno parte del distretto della corte d'appello deve dipendere il tribunale dei minorenni?

Tutto questo è semplice, è elementare, ma intanto oggi assistiamo — lo dico per esperienza vissuta — a conflitti tra il presidente del tribunale dei minorenni e il presidente del

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

tribunale ordinario, da cui il presidente del tribunale dei minorenni dipende. Questo conflitto fa del presidente del tribunale dei minorenni quasi un sorvegliato speciale (mi si perdoni l'espressione)!

Ma il problema non si riduce soltanto alla scelta dei magistrati chiamati a far parte del tribunale dei minorenni. Alcuni presidenti di tribunale dei minorenni vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, altri con decreto del presidente della corte di appello. Non si capisce perché il presidente del tribunale dei minorenni, poniamo, di Napoli venga nominato con decreto del Presidente della Repubblica, mentre la nomina del presidente del tribunale dei minorenni di Cagliari avviene con decreto del presidente della corte di appello. Gli articoli 97, terzo comma, e 108 della legge sull'ordinamento giudiziario danno questa facoltà al presidente della corte di appello soltanto per i casi di supplenza, di assenza o di impedimento.

Un po' d'ordine è necessario anche per quanto riguarda l'assegnazione dei funzionari di cancelleria al tribunale dei minorenni. È capitato a me di dover attendere l'inizio dell'udienza, spostata dalle nove alle dieci, perché il presidente del tribunale dei minorenni (un valentissimo magistrato, naturalmente versato alla delicata funzione, cui consacra una personalissima specializzazione) era alla ricerca affannosa di un funzionario di cancelleria che lo affiancasse. Infatti nessun funzionario di cancelleria viene designato presso il tribunale dei minorenni. E allora? Ascoltiamo le voci dei convegni e dei congressi internazionali, ma realizzandole, traducendole in concreti istituti e provvedimenti!

È necessario che all'inizio di ogni anno il presidente della corte di appello, sentito il presidente del tribunale dei minorenni, designi con proprio decreto il funzionario di cancelleria che deve prestare servizio presso il tribunale dei minorenni. Ed è non meno necessario che il funzionario in tal modo designato dipenda gerarchicamente dal presidente del tribunale dei minorenni e non possa essere distratto neppure temporaneamente per incarichi presso altri uffici, se non con il consenso dello stesso presidente. A parer mio, per ciò basterebbero istruzioni del ministro di giustizia ai capi delle corti di appello, a norma dell'articolo 14, n. 2 e specialmente n. 3 della legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura. Non credo che sia obbligatorio il parere del Consiglio superiore, ma, se fosse obbligatorio,

sarebbe il caso di chiederlo, per dare definizione e chiarezza a questo piccolo problema.

Trovo qui fra i miei appunti (ma mi accorgo che l'ora incalza) un accenno alla necessità, anche questa unanimemente avvertita, della specializzazione dei giudici minorenni. Non aggiungo parola, essendo un tema che è stato ampiamente e profondamente trattato: le relazioni dei magistrati italiani, francesi e belgi sono veramente ammirevoli. Piuttosto vorrei ricordare la necessità non meno viva di stabilire una specializzazione particolarmente severa del giudice di sorveglianza.

Ho sotto gli occhi il disegno di legge n. 2393 sull'ordinamento penitenziario e di prevenzione della delinquenza minorile. L'ho letto, direi che l'ho studiato con molta attenzione. Non sono d'accordo proprio sulla parte fondamentale del provvedimento, cioè sull'abbinamento dell'ordinamento penitenziario con la materia relativa alla prevenzione e alla delinquenza minorile, perché con questo abbinamento diamo la sensazione che anche le discipline relative alla prevenzione della delinquenza minorile costituiscono materia penitenziaria, ed è una impressione che bisogna assolutamente evitare.

Non affronto l'argomento perché dovrei troppo dilungarmi, riservandomi di intervenire al momento opportuno nella discussione del provvedimento. Ma poiché il problema dei minori mi interessa in modo direi quasi passionale, non posso non dire qualche cosa sugli istituti di rieducazione in Italia.

Anche qui siamo di fronte ad un colossale bluff, perché sulla carta tutto è stato predisposto con lungimiranza, direi con sapienza, sfruttando le molteplici esperienze dei paesi più vari e spesso nel senso più illuminato.

Ma qual è lo stato attuale degli istituti di rieducazione, degli istituti indicati solennemente nell'articolo 1 della legge n. 888 del luglio 1956? Buona parte non esistono affatto e parte esistono in misura insignificante. Non esistono per nulla quelli che la legge chiama focolai di semilibertà e pensionati giovanili. Non esistono le prigioni-scuola o meglio, per quello che so, in tutta Italia ne funziona una sola; e si parla del tentativo di farne funzionare un'altra. Siamo a questo punto! Si parla di istituti che non esistono, ovverosia di una realtà penosa, grave, complessa, da adeguare ad istituti che sono delineati mirabilmente ma esistono soltanto sulla carta. E degli istituti di osser-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

vazione dei minori irregolari? Adesso si dice: disadattati (francamente questo neologismo non è di mio gradimento, si diceva molto bene minore irregolare per condotta o per carattere; ma abbiamo preferito copiare la parola francese). I minori irregolari, accertati tali attraverso l'inchiesta del servizio sociale, dovrebbero senza indugio essere avviati agli istituti di osservazione, perché una ulteriore loro permanenza in famiglia e nell'ambiente nel quale il minore irregolare ha vissuto e maturato le manifestazioni di irregolarità, potrebbe rendere irrecuperabile un soggetto di facile recupero se convenientemente trattato. Ma, degli istituti di osservazione di cui si dispone (parlo soltanto della Sardegna, perché non ho avuto la possibilità di fare ulteriori indagini, ma credo che le cose non vadano meglio altrove), quello di Cagliari può o poteva ospitare fino a qualche anno fa solo dodici ragazzi, minori però degli anni quattordici; i ragazzi che superano i quattordici anni devono invece essere inviati a Firenze, dove fino all'anno scorso quell'istituto di osservazione poteva ospitarne soltanto quindici (pare che adesso il numero sia salito a venti). Ma, onorevole ministro, per un centinaio di casi — mi scrivevano da Firenze — si attende che si renda vacante un posto. Intanto il minore continua nella sua vita irregolare. Prima conclusione: bisogna moltiplicare gli istituti di rieducazione, bisogna irrobustirli, fornendoli di locali adatti, di attrezzature adeguate, di personale sufficiente. Bisogna per lo meno ottenere che ogni distretto di corte d'appello — non chiedo nulla di straordinario — possa disporre di due istituti di osservazione: uno per i minori degli anni 14 e l'altro per quelli che hanno un'età superiore ai 14 anni.

Che cosa segue all'attività degli istituti di osservazione? Il minore dovrebbe essere collocato in una casa di rieducazione capace di attuare l'indirizzo educativo suggerito dall'osservazione. Tutto chiaro, limpido, lineare. Ma le case di rieducazione quasi non esistono, vi è per ora solo la casa-pilota di Pisa. Pare che se ne possa aprire fra breve un'altra.

E poi, ecco la piaga, onorevole ministro: vi sono gli istituti convenzionati, quasi sempre gestiti da religiosi, e nei quali si segue un sistema che ben difficilmente si potrebbe definire rieducativo, anche perché è uniforme, mentre l'indirizzo — ella, onorevole ministro, me lo insegna — dovrebbe essere quello dell'individualizzazione rispetto alle tendenze, al carattere, alla personalità del minore. La

convenzione con il Ministero di grazia e giustizia stabilisce un corrispettivo che va dalle mille alle duemila lire al giorno per ragazzo, cosicché la convenzione ha scopo prevalentemente speculativo e il trattamento del minore lascia quasi sempre a desiderare. E non parliamo poi — qui ho dati precisi — degli istituti femminili, gestiti quasi tutti da suore. Si parla della necessità di specializzazione per questo personale e poi si affida il compito a suore, che avranno il fiore della gentilezza nell'animo, avranno senso profondamente umano, useranno grandi attenzioni, ma non hanno — salvo, beninteso, mirabili eccezioni — quella preparazione specifica che, sola, può consentire un'assistenza veramente razionale.

Dicevo che dispongo di dati precisi. Per esempio, una ragazza sarda, ospitata in una casa di rieducazione, è stata collocata come donna di servizio presso una famiglia del luogo. Per usare una frase che le è cara, onorevole ministro, quando ella è sicuro di quel che afferma, dirò che ho ragione di ritenere che il caso non sia isolato. Bisogna porre termine al più presto, non dico subito, da oggi a domani, ma gradualmente — il problema, però, bisogna proporselo — al sistema delle convenzioni che si risolve in vere e proprie sovvenzioni, bisogna creare case di rieducazione in numero sufficiente, attrezzate con criteri moderni, fornite di personale specializzato, di gabinetti medici, ecc.

Il terzo aspetto della questione sorge quando il processo rieducativo può considerarsi esaurito e il minore riacquista la regolarità della condotta. Momento delicatissimo perché il minore dovrebbe essere rimesso in circolazione nella viva corrente della società. Ed ecco che a questo punto dobbiamo ripetere quello che dicevo dianzi: mancano gli istituti, cioè i focolai di semilibertà, i pensionati giovanili, che dovrebbero accogliere il minore fino a consentire il passaggio dal regime rieducativo stretto a quello della libertà.

Ma non voglio indugiare ancora, come certo consentirebbe il tema affascinante. Ricorderò soltanto che il gruppo socialista ha proposto la nomina di una commissione per la riforma e la riorganizzazione di questi istituti e ritiene che di questa commissione dovrebbe far parte una cospicua rappresentanza di magistrati minorili, di direttori di centri di rieducazione e di dirigenti di uffici di servizio sociale. Ma intanto — mi si perdoni se ritorno su una preoccupazione quasi ossessiva — bisogna assolutamente evitare, se

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

non vogliamo compromettere ogni possibilità di recupero, che i minori in stato di arresto vengano introdotti, anche per il periodo di carcerazione preventiva, nelle carceri giudiziarie. È necessario che siano ospitati in apposite sezioni di custodia preventiva presso gli istituti di osservazione e in caso di condanna trasferiti subito alle case di correzione o ai riformatori giudiziari. Ciò che importa assolutamente è impedire che i minori in stato di detenzione possano stare insieme con i delinquenti adulti. Assolutamente.

Rinuncio a svolgere altri temi particolari, che pure trovo indicati nei miei appunti. Non posso però concludere senza accennare da ultimo ad un tema che è caro ai pratici della vita giudiziaria e forense, la necessità cioè ormai inderogabile e indifferibile dell'unificazione delle leggi in testi unici. So che siamo tutti d'accordo su questo punto, e non potrebbe essere diversamente. Tutte le norme di carattere penale dovrebbero essere comprese nel codice penale, così da sfoltire la selva delle leggi speciali che contengono disposizioni di carattere penale. Vi sono due esigenze fondamentali: la prima è facilitare concretamente la conoscenza delle leggi, non contentandosi, come stiamo facendo da un secolo, della *fiction iuris* che dà per ammessa la conoscenza delle leggi; la seconda è facilitare l'amministrazione della giustizia liberando gli interpreti e i destinatari delle norme dal travaglio della incertezza intorno alla norma che nel caso concreto si deve applicare.

Non ho altro da dire. Non dubito che ella, signor ministro, vorrà tener conto di queste mie modeste, ma concrete osservazioni. E voglio sperare vorrà legare il suo nome ad una riforma dell'ordinamento giudiziario che accolga le linee maestre della nostra proposta di legge, e che comunque avvii l'ordinamento giudiziario verso quella forma organica e sostanziale di amministrazione della giustizia che è da tutto il popolo italiano intensamente auspicata. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Annuncio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

GUADALUPI, Segretario, legge:

Interrogazione a risposta orale.

« Il sottoscritto chiede di interrogare il ministro del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere se rispondano a verità le no-

tizie circa la strana situazione organizzativa esistente nel porto di Ravenna in materia di collocamento e di avviamento al lavoro, fuori da ogni vigente norma legislativa di carattere assicurativo (assistenza malattie, infortuni, assegni familiari, pensioni di invalidità e vecchiaia); se, in particolare, il ministro interrogato sia a conoscenza dell'istituto dello "spallone", autentica forma di sfruttamento del lavoro, e dei criteri politici o d'altro genere, vigenti per l'avviamento al lavoro degli occasionali e degli spalloni, in questo strano fronte del porto ravennate, che le autorità governative sembrano aver abbandonato all'arbitrio e alla esosità dei peggiori dirigenti portuali.

(5200)

« ROMUALDI ».

Interrogazione a risposta scritta.

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri della pubblica istruzione e dei trasporti, per conoscere se ritengano di poter intervenire presso le società concessionarie di autolinee perché vengano concesse riduzioni agli studenti ed ai lavoratori nell'acquisto delle tessere di abbonamento settimanale o mensile; possibilmente in misura corrispondente alle riduzioni concesse agli stessi studenti e lavoratori negli abbonamenti ferroviari.

« L'interrogante è informato che talune società concessionarie non concedono sconto alcuno alle categorie di cui sopra là dove non esiste una qualsiasi forma di concorrenza nel trasporto.

(26223)

« DE CAPUA ».

PRESIDENTE. La prima delle interrogazioni ora lette sarà iscritta all'ordine del giorno e svolta al suo turno. L'altra, per la quale si chiede la risposta scritta, sarà trasmessa ai ministri competenti.

La seduta termina alle 12,55.

Ordine del giorno

per la seduta di lunedì 22 ottobre 1962.

Alle ore 16,30:

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

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

(Approvato dal Senato) (3871) — *Relatore*: Migliori;

Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963 (Approvato dal Senato) (3945-3945-bis) — *Relatore*: Baroni.

2. — *Discussione dei disegni di legge:*

Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963 (Approvato dal Senato) (4012-4012-bis) — *Relatore*: Elkan;

Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963 (Approvato dal Senato) (3974-3974-bis) — *Relatore*: Vedovato.

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

Sviluppo di campi di ricreazione per la gioventù e di impianti sportivi (2721);

e delle proposte di legge:

BARBIERI ed altri: Disciplina della costruzione dei campi sportivi (301);

CALAMO ed altri: Contributi statali per la costruzione di impianti sportivi da parte dei medi e piccoli comuni (2410);

SPADAZZI: Provvedimenti a favore della gioventù e delle attività sportive e ricreative (*Urgenza*) (2422);

— *Relatore*: Rampa.

4. — *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;

Istituzione del Commissariato per l'aviazione civile (Approvato dal Senato) (2687) — *Relatore*: Piccoli.

5. — *Discussione del disegno di legge:*

Ricostituzione del comune di Vigatto, in provincia di Parma (2565);

e della proposta di legge:

AIMI e BUZZI: Ricostituzione del comune di Vigatto, in provincia di Parma (1647);

— *Relatori*: Russo Spena, per la maggioranza; Nanni e Schiavetti, di minoranza.

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

Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura (Modificato dal Senato) (2025-B) — *Relatori*: Dante, per la maggioranza, Kuntze, di minoranza.

7. — *Votazione per la nomina di:*

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

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

8. — *Discussione dei disegni di legge:*

Sistemazione di spese impegnate anteriormente all'esercizio finanziario 1957-58 in eccedenza ai limiti dei relativi stanziamenti di bilancio (Approvato dalla IX Commissione permanente del Senato) (2971) — *Relatore*: Vicentini;

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;

Sistemazione di debiti dello Stato (2066) — *Relatore*: Belotti;

Assetto della gestione dei cereali e derivati importati dall'estero per conto dello Stato (2749) — *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.

9. — *Discussione delle proposte di legge:*

REPOSSI ed altri: Modificazioni alle norme relative all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro nell'industria (879);

VENEGONI ed altri: Miglioramento delle prestazioni economiche dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (872);

— *Relatori*: Nucci, per la maggioranza; Venegoni e Bettoli, di minoranza;

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

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1962

PERDONÀ: Modifica dell'articolo 3 della legge 29 luglio 1957, n. 635 e successive modificazioni, relativa alla esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale (*Urgenza*) (3162) — *Relatore*: Lombardi Giovanni;

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 sull'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*: Butté;

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.

10. — *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