

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

## 362<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 17 NOVEMBRE 1965

(Pomeridiana)

Presidenza del Vice Presidente SPATARO,  
indi del Vice Presidente MACAGGI

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente  
in sede deliberante di disegno di legge già  
deferito alla stessa Commissione in sede  
referente . . . . . Pag. 19201

Deferimento a Commissione permanente  
in sede referente . . . . . 19201

Deferimento a Commissioni permanenti in  
sede deliberante . . . . . 19201

##### Seguito della discussione:

« Bilancio di previsione dello Stato per  
l'anno finanziario 1966 » (1343)  
(Articoli relativi allo stato di previsione  
della spesa del Ministero di grazia e giu-  
stizia - Tabella n. 4):

GRASSI . . . . . 19212  
KUNTZE . . . . . 19224, 19235

\* MILILLO . . . . . Pag. 19215  
NICOLETTI . . . . . 19219  
PACE . . . . . 19202  
REALE, *Ministro di grazia e giustizia* . . 19227

##### GRUPPI PARLAMENTARI

Rinnovo delle cariche . . . . . 19201

##### INTERROGAZIONI

Annunzio . . . . . 19237

##### MOZIONI

Annunzio . . . . . 19235

N. B. — L'asterisco indica che il testo del di-  
scorso non è stato restituito corretto dall'oratore.



## Presidenza del Vice Presidente SPATARO

**P R E S I D E N T E** . La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

**G E N C O** , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del giorno precedente.

**P R E S I D E N T E** . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### **Annunzio di rinnovo delle cariche di Gruppo parlamentare**

**P R E S I D E N T E** . Informo che il Gruppo parlamentare del Partito socialista italiano ha comunicato che il 5 aprile 1965 è stato confermato Presidente del Gruppo stesso il senatore Tolloy e che il 29 aprile 1965 sono stati eletti Vice Presidente il senatore Bermani, Segretario il senatore Tortora e membri del Comitato direttivo i senatori: Banfi, Bonacina, Giancane, Macaggi, Martinez, Nenni Giuliana, Sellitti e Stirati.

### **Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante**

**P R E S I D E N T E** . Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

*alla 9<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):*

« Albi nazionali degli esportatori di prodotti ortoflorofrutticoli ed agrumari » (1425) (previ pareri della 2<sup>a</sup>, della 5<sup>a</sup>, della 7<sup>a</sup> e della 8<sup>a</sup> Commissione);

Deputati GIOIA ed altri; DE MEO ed altri.  
— « Estensione alle Fiere di Foggia, Paler-

mo, Messina, Reggio Calabria e Cagliari delle agevolazioni creditizie per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno » (1428) (previ pareri della 5<sup>a</sup> Commissione e della Giunta consultiva per il Mezzogiorno).

### **Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente**

**P R E S I D E N T E** . Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

*all'8<sup>a</sup> Commissione permanente (Agricoltura e foreste):*

« Disposizioni in materia di affitto a conduttori non coltivatori diretti » (1426) (previo parere della 2<sup>a</sup> Commissione).

### **Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente**

**P R E S I D E N T E** . Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 7<sup>a</sup> Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: « Provvidenze a favore delle costruzioni navali » (1377), già deferito a detta Commissione in sede referente.

### **Seguito della discussione del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 » (1343)**

**P R E S I D E N T E** . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno

di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 ».

Avverto che si passerà all'esame degli articoli. In questa sede, come è noto, saranno discussi gli stati di previsione della spesa dei vari Dicasteri.

Ricordo che nel corso della discussione generale sono già stati esaminati lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa dei Ministeri del tesoro, delle finanze, del bilancio e delle partecipazioni statali.

Passiamo pertanto all'esame degli articoli relativi allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (tabella n. 4).

Avverto che la votazione di tutti gli articoli del disegno di legge, con le tabelle in essi richiamate, e dei relativi emendamenti sarà fatta al termine dell'esame dei vari stati di previsione.

È iscritto a parlare il senatore Pace. Ne ha facoltà.

P A C E . Onorevole Presidente, onorevoli senatori, onorevole Guardasigilli, traiamo dalle esperienze dell'anno che si conclude gli ammonimenti e le indicazioni più urgenti per l'anno che sorge. Credo questo l'ambito più proprio di un intervento in questa fase della discussione. Lamentare — io parlamentare di opposizione — un immobilismo stagnante del Dicastero della giustizia, o rilevarne un'attività solo burocratica, sarebbe un intervento di maniera che non è congeniale al mio temperamento nè alla opposizione costruttiva che la mia parte politica si riserva. Io, come dicevo, voglio, con il cuore alla mano, da uomo della strada e nel contempo da uomo del diuturno esercizio professionale, trarre dalle esperienze le indicazioni più urgenti, gli ammonimenti più imperativi che vanno e alla nostra responsabilità di legislatori e alla responsabile meditazione dell'onorevole Guardasigilli. Voglio invitarvi senza amplificazioni verbali a condividere queste mie preoccupazioni germinate dal terreno solido dei fatti.

E, poichè l'Italia di domani sarà l'Italia dei giovani d'oggi, la mia prima preoccupazione si esprime in ordine ad una paurosa

ascesa segnalata dalle statistiche e collaudata dalla nostra quotidiana esperienza, cioè all'incremento della delinquenza minorile che si accentua preoccupante nel decennio che va dal 1953 all'anno che volge alla sua fine. Mentre nel 1953 i tribunali per i minorenni portavano a termine 14 mila procedimenti penali, dal 1953 agli anni successivi abbiamo una curva ascensionale sempre più accentuata che attinge nell'anno 1963 i 30.282 processi, nell'anno decorso 1964 i 29.490 processi e nell'anno che è per concludersi, per quanto possono preannunziare le statistiche raccolte nel primo semestre, una cifra forse maggiore, certo uguale. Ora questo incremento, siffattamente preoccupante della delinquenza minorile, espresso dal numero dei processi che i tribunali dei minorenni hanno trattato, deve, a mio sommo avviso, impegnare le nostre menti alla considerazione e alla valutazione delle cifre stesse.

Le cifre non dicono nulla se non sono lette con l'intelligenza dovuta e la conoscenza del fenomeno. Io mi rendo conto che nel 1962 ha potuto esprimere la sua incidenza la sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 7 luglio 1962, che ha dichiarato illegittima la norma segnata nell'articolo 10 della legge n. 1404, che sanciva la possibilità della rimessione dei processi alla competenza e alla cognizione dei pretori. Ma il numero dei procedimenti che erano demandati ai pretori in virtù di questa facoltà di delega segnata dall'articolo 10 della legge n. 1404 andava a concretare un apporto di tale minima incidenza che non può assolutamente spiegare, neanche in parte, l'aumento spaventoso, quasi del doppio, dei procedimenti penali esauriti negli anni che ho ricordato e che pongono a raffronto la crudezza di queste cifre nell'arco del decennio, 14.000 nel 1953, 30.000 nel 1963-64. Quando il nostro senso di responsabilità e la nostra esperienza pongono sul *vitro* della osservazione queste cifre, deve domandarsi che cosa può fare la amministrazione della giustizia in questo particolare settore. È certamente vero che il Dicastero della giustizia prende in forza — mi si passi questa espressione di caserma — questo materiale umano solo in un

secondo momento, cioè dopo che esso ha interessato l'amministrazione della giustizia, cioè quando il minore ha commesso un reato, ha perpetrato un maleficio, ha fatto un atto che sia penalmente rilevante, se non anche delittuoso. Ma da quel momento viene impegnata la competenza dell'amministrazione della giustizia. Ora, come si esplica l'arco della giurisdizione nei confronti di questo minore? Purtroppo chi non vive la vita delle aule giudiziarie ignora quello che avviene nella realtà. Il porsi e lo svilupparsi del processo dialettico nel dibattimento avanti il tribunale dei minorenni difficilmente valgono a diagnosticare la personalità del minore: il giudice non ha quasi mai contatto col minore, poichè difficilmente ha innanzi a sè il minore che deve giudicare e quindi difficilmente lo può guardare nelle pupille per coglierne l'anima intima e i risposti sentimenti.

Può il magistrato del tribunale dei minorenni che giudica — salvo che non si tratti di un processo nel quale l'accusato si trova in stato di arresto — attraverso il diaframma delle carte, può rendersi conto efficientemente, bastantemente della personalità del minore? È un interrogativo che basta porre per risponderci in senso nettamente negativo; è un interrogativo, d'altronde, al quale si risponde subito e in concordia, pensando che questo diaframma di carte è costituito da una scheda biopsichica raccolta come è raccolta (sappiamo cioè che innanzi al pretore viene convocato il minore e che si compila nei suoi confronti una scheda biopsichica irta, folta di interrogativi e di domande, ove ricorrerà stucchevolmente il sì o il no delle notazioni del sanitario assunto dal pretore, senza che vi sia alcuna indagine biopsichica esplorativa ed appagante), e dal consueto rapporto dei carabinieri, neanche sempre compilato dal comandante di stazione. Può, su questo materiale di carte, il tribunale dei minorenni efficientemente formare il suo libero convincimento? È inutile allora che noi si pretenda che il tribunale dei minorenni possa sondare, scavare, esplorare nel fondo dell'animo del minore, perchè manca al giudice il contatto umano, reso talvolta difficoltosis-

simo per la dislocazione delle Corti d'appello, ove hanno sede i tribunali dei minorenni, che sono per lo più lontane dalle località ove risiede la maggior parte di questi ragazzi che hanno delinquito.

Ed allora, la conclusione dei giudizi è pressochè uniforme. Mi pare che la statistica sia, se non mi inganno, sull'80-90 per cento della loro conclusione col perdono giudiziale; un'infima percentuale con affermazione di responsabilità e conseguente erogazione di pene; una minima per la declaratoria di incapacità di intendere e volere.

Quando il minore esce da questa esperienza giudiziale, chi lo segue più? Questo è il guaio, perchè questi minori sono candidati a travasarsi dalle statistiche dei minori alle statistiche della criminalità. Noi li ritroveremo nelle nostre vie professionali, noi ritroveremo nelle statistiche criminali tanti nomi che già incontrammo nelle statistiche dei minori il che è segno che i dispositivi di recupero di questi minori non esplicano la loro efficacia.

Ed allora, volendo chiudere il cerchio del mio ragionare sconnesso, io dico: noi, Dicastero della giustizia, non abbiamo, nella sfera di nostra competenza, il minore prima che egli commetta atto penalmente rilevante. È un altro settore della Pubblica Amministrazione che si deve preoccupare di questo periodo.

Ma vi è il secondo momento, cioè il momento successivo al giudizio che, siasi concluso con la declaratoria di incapacità di intendere e di volere o con la concessione del perdono giudiziale, quindi con il presupposto di acquisizione degli elementi di responsabilità oggettiva e soggettiva, deve impegnare la funzione possibilmente riparatrice dell'amministrazione della giustizia.

E come l'esplica? Questi servizi sociali cosa fanno? Seguono questo ragazzo, al quale è stato concesso il perdono giudiziale o per il quale è stata pronunciata declaratoria di incapacità di intendere e di volere? Accompagnano, vigilano, questo ragazzo? Lo seguono o lo lasciano, già rotame umano, al proprio destino e al proprio fato, sicchè di qui a poco noi rive-

dremo questo minore nella statistica della criminalità ad infoltirne le colonne numeriche?

Questa è la verità.

Ed è la prima osservazione che io affido alla meditazione ed alla considerazione dell'onorevole Guardasigilli, cioè la necessità che egli voglia porre mente al mondo dei minorenni. Non parlo dell'organo, perchè l'organo, a mio avviso, risponde, nella sua struttura, alle esigenze di una buona amministrazione; parlo dei dispositivi di recupero che devono succedere alla giurisdizione da parte del tribunale dei minorenni, sicchè il minorenne sia accompagnato, e scongiurato ne sia un infausto divenire.

Secondo tema che, nell'arco di quest'anno, mi ha particolarmente impressionato (non intendo provocare, con quello che starò per dire, panegirici ad alcuno, perchè non intendo dissacrare gli altari) è quello concernente l'attività della polizia giudiziaria.

Prima che altri, rispondendo a me, mi richiamino ad elevare il pensiero al dovere che esplica la polizia giudiziaria, lo elevo io questo inno e non lo lascio elevare da altri. Elevo un pensiero riconoscente, commosso, a quanti, vittime del dovere, quotidianamente cadono nella lotta contro la delinquenza, con particolare ammirazione oggi a quel milite della polizia che ieri cadeva a Potenza in olocausto all'adempimento del suo dovere. Ma questo è un discorso che non inficia il mio ragionare. Io sono profondamente preoccupato, onorevoli senatori, per una delinquenza ardita, allarmante, che si va sempre più diffondendo con una ricchezza, una vistosità di risorse tecniche davvero sbalorditive. Noi abbiamo una delinquenza di raffinata criminalità, una delinquenza organizzata in un modo che prima era sconosciuto in Italia, con vistosità di mezzi, con prontezza di azione, forse con una rete di complicità palesi od occulte. E contro siffatta delinquenza come si reagisce?

Due innamorati, due poveri giovani nel fiore degli anni (beati loro se non fossero all'altro mondo), se ne vanno in una pineta e si ritrovano trucidati. Si cerca, non si

trova nulla, e va a finire che si dice che si sono uccisi ambedue senza che vi sia la pistola che li ha uccisi! Qui nel centro di Roma un cittadino viene ucciso; si cerca, si ricerca, e infine si conclude che si è ucciso facendo egli stesso un gioco di prestigio. Insomma, troppi eventi che preoccupano la pubblica opinione si concludono con l'archiviazione contro ignoti. Questo esige anzitutto che la polizia giudiziaria sia attrezzata tecnicamente in modo che il suo pronto intervento possa essere efficace e possa riuscire risolutivo per l'acquisizione degli elementi di prova sin dal primo momento.

Di fronte a questo diffuso turbamento della coscienza sociale, io voglio leggere ciò che un Procuratore generale, il Procuratore generale di Genova, ha detto or è qualche mese: « I nuclei di polizia giudiziaria vanno attrezzati. Si deve rinnovare il rilievo, ripetutamente fatto da più parti, che occorre al più presto adeguare meglio i poteri della polizia giudiziaria ai fini perseguiti, temperando certe restrizioni che, specie in tema di polizia giudiziaria e con riferimento alle manifestazioni della criminalità più pericolosa, rappresentano una grave menomazione delle esigenze di difesa sociale ».

Dunque, occorre attrezzare la polizia giudiziaria. Ma, si potrebbe obiettare, questo è un discorso che va rivolto, bensì, al Dicastero della giustizia, ma va rivolto pur anco ad altro settore della Pubblica Amministrazione poichè la polizia giudiziaria, se sotto certi aspetti è alle dipendenze dell'autorità giudiziaria, nel contempo per altri aspetti è sotto le dipendenze degli organi del proprio settore.

Ora, io vorrei chiedere all'onorevole Guardasigilli, se in questo impiego iniziale della polizia giudiziaria, in episodi di criminalità così allarmanti per la pubblica opinione e così sconcertanti, che restano impuniti e che vanno ad arricchire gli archivi contro gli ignoti (avrei voluto e non ho potuto avere una esatta determinazione statistica dei procedimenti penali che si definiscono contro ignoti, per cui autori di efferati delitti restano nell'ombra dell'impunità), vorrei chiedere, dicevo, all'onorevole

Guardasigilli, se egli non pensa che, nell'applicazione dell'articolo 220 del codice di procedura penale e nell'attuazione di tutto il sistema che si è voluto instaurare con le novelle che si sono succedute, con le leggi del 1955, eccetera, l'autorità giudiziaria, non appena venuta a conoscenza della perpetrazione del crimine, non debba assumere le indagini, dirigerle o comunque impartire quelle disposizioni per cui sia possibilmente evitata l'eventualità di direzioni di indagini contrastanti o, peggio, in concorrenza, di organi di polizia diversi e così si perda quella traccia unitaria dell'indagine che è il segreto primo per il reperimento e l'acquisizione della verità. E non dimentichiamo che molte volte, tante volte, è proprio alle origini prime del fatto, alle scaturigini prime del delitto che bisogna riguardare e risalire, perchè quel momento, seppur talvolta la passione delle parti protagoniste può adulterare la fonte sorgiva, è certissimamente provvido per il reperimento di elementi atti ad acquisire la verità storica.

Io quindi condivido il parere che la polizia giudiziaria debba essere attrezzata con tecnicismo e non posso non farmi eco dei voti che sono stati espressi in un recente congresso di magistrati che è stato onorato, se non vado errato, anche della presenza del nostro onorevole Reale, che cioè l'attività della polizia debba essere sin dal primo momento diretta dal Pubblico ministero o da altro magistrato, sicchè l'attività che persegue la polizia giudiziaria, in quanto attività di ricerca ai fini di giustizia, sia diretta dal giudice con quell'impulso intelligente, frutto di serenità e di esperienza, il più efficiente per la ricerca della verità e la garanzia delle acquisizioni probatorie.

In proposito, devo dare atto all'onorevole Guardasigilli, che, nel disegno di legge di delega legislativa al Governo per la riforma del codice di procedura penale, due numeri fermano questo concetto. E non è ultro-neo da parte mia domandare che i principi informativi del n. 13 e del n. 14 possano, in attesa dei giorni, purtroppo ormai lontani dell'attuazione di questo codice di procedura penale, ora in prima germinazione, essere subito applicati. Ai nn. 13 e

14 leggo: obbligo della polizia giudiziaria di denunciare immediatamente i reati; attribuzione alla polizia giudiziaria dei poteri di compiere gli atti necessari ed urgenti per l'assicurazione delle prove, e di arrestare, nei casi di flagranza, l'indiziato.

Ecco qui, quando si giunge a questo punto (ma questo discorso lo rifaremo poi, se io avrò la ventura di farlo in sede di delega), ecco ribadita la necessità dell'intervento del magistrato a tutela della libertà del cittadino. Onde questa facoltà alla polizia giudiziaria, in questo primo momento, di arrestare, fermare, eccetera, esige l'intervento del magistrato, ma non nominale, bensì attivo e reale. Non è sufficiente che il magistrato si rechi sul posto disinteressandosi poi in sostanza del corso ulteriore delle indagini. Il magistrato deve dirigere le indagini della polizia giudiziaria dando le direttive del caso, eseguendo i sopralluoghi, curando egli ricognizioni e confronti, fermando le tracce obiettive che possono essere utili domani per la ricostruzione del fatto e l'individuazione delle responsabilità.

Tutto ciò eliminerebbe l'odierna posizione anfibia che già fu denunciata dalla nostra parte per la parola del Presidente del nostro Gruppo, senatore Nencioni: quella situazione anfibia della polizia giudiziaria che a voi è nota e che è stata da più parti lamentata.

A questo punto, prima di passare all'ultimo capitolo del mio discorso, vorrei dire qualche parola sulla nota informativa che l'onorevole Guardasigilli ha premessa al disegno di legge per il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1966. Parlando del settore legislativo, il nostro onorevole Guardasigilli ci preannuncia la riforma del codice di procedura penale, per cui è stato presentato un disegno di legge per la concessione della delega al Governo; ci preannuncia la riforma del codice di procedura civile per cui egli ha diramato un nutritissimo questionario, secondo il costume che già si adottò per l'elaborazione dei codici oggi vigenti (anzi allora fu inviato un siffatto questionario anche a giuristi di altre Nazioni per averne pareri e suggerimenti); ci preannuncia la riforma del codice civile,

sia pure non sollecitata da esigenze urgenti di rinnovamento.

Non vi si nomina invece il codice penale: che ne facciamo, onorevole Ministro, di questo codice? Certo, è un codice che riscuote l'ammirazione concorde di Stati esteri, di giuristi di tutte le Nazioni; è dunque un codice che, nelle sue strutture portanti, nei suoi archi fondamentali, nelle sue basi strutturali, è valido ancor oggi, al di là di opportune innovazioni. Sicchè si preannuncia la riforma di tutti e tre i codici, ma non del codice penale.

Questa può essere una digressione di puro carattere polemico, o magari può essere una argomentazione consentita nell'orizzonte dell'amplificazione verbale, ma io sostanzialmente vi chiedo questo: facciamo una riforma del codice di procedura penale agganciandoci a quale codice penale?

Io ricordo che nell'elaborazione delle codificazioni i codici punitivi seguono lo stesso binario perchè non è concepibile un codice di rito che non si agganci ad un codice sostanziale. I codici punitivi debbono andare pertanto di pari passo. Come si regolerà il legislatore, quando dovrà esaminare il progetto di codice di procedura penale? Come stabilire, per esempio, la disciplina nell'esecuzione delle perizie? Come voi ricordate, nelle disposizioni di attuazione del vecchio codice di procedura penale del 1913 (purtroppo gli anni portano a questi ricordi) vi era l'obbligo di eseguire le perizie allo scadere del decimo giorno o del ventesimo giorno a seconda dei casi, perchè allora il codice sostanziale annetteva a questi termini di guarigione della lesione determinate conseguenze giuridiche e in ordine alla procedibilità dell'azione e soprattutto in ordine alla pena da irrogare. Quando voi, in tema di perizie, in un codice di rito, andrete ad affrontare la disciplina relativa alle perizie in queste previsioni delittuose, a quale codice sostanziale vi riferirete? All'attuale codice che si riferisce per determinate conseguenze giuridiche alla guarigione delle lesioni in 10 giorni agli effetti della perseguibilità dell'azione penale, oppure ai 40 giorni che condizionano la qualificazione di lesione grave, con la

conseguenziale esasperazione di sanzioni che da ogni parte si deplora?

Onorevole Guardasigilli, ho portato un solo esempio, ma in tema di perizie avrei una tavolozza sgargiante di esemplificazioni da portare, e le porterei se potessi ancora rubare del tempo all'Assemblea così cortese.

Certo è che non saprei davvero concepire l'innovazione di un codice di procedura penale se non agganciato, esso codice di rito, al codice sostanziale. A quale codice dunque noi agganceremo questo codice di rito per l'emanazione e la riforma del quale si dovrebbe dare la delega al Governo? Se io debbo stare alla lettera delle note illustrative, il codice penale resta fuori dall'impegno riformatore del Governo, dal momento che tale impegno investe e concerne soltanto il codice di procedura penale, quello di procedura civile, il codice civile ed il settore delle società commerciali.

Ultimo tema che non preoccupa soltanto me, onorevole Guardasigilli, ma preoccupa soprattutto — voglia credermi — la Nazione, è quello della lacerazione, che si è fatta ancor più esasperata e crudele nell'arco di quest'anno, nella famiglia dei magistrati italiani. È un fatto obiettivo, storico, che noi non dobbiamo ignorare, che non possiamo mostrare di non intendere e di non vedere. Lasciamo stare la crisi delle funzioni, la crisi della giustizia; adesso parliamo della lacerazione profonda che si è determinata nel corpo giudiziario, nella famiglia dei magistrati d'Italia.

Guardate che a poco a poco il popolo potrebbe guardare con insorgente disistima a queste lacerazioni. Litigano i giudici... Guai se in Italia venisse meno anche la fiducia nella Magistratura, anche la fiducia nei giudici! È l'unica fiducia che davvero sopravvive, rispettosa e nutrita; la fiducia nasce dalla chiarezza e la sentenza del magistrato è innanzitutto chiarezza.

Or quale ragione di preoccupazione, di perplessità, di smarrimento aver deve il popolo, il quale vede la classe dei suoi magistrati così divisa! Si parla che in un certo congresso stavan per correre sediate — non



so se lei ne sa qualcosa, onorevole Guardasigilli — o cose del genere.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Semmai quello accadeva nell'ambito di una sottospecie, data la divisione in correnti di uno dei due partiti.

P A C E . E quando arriviamo, allora, a divisioni di divisioni, siamo oltre lo scisma... d'Oriente: è lo scisma su tutti i punti cardinali!

Se ne sono dette tante, pettegolezzi raccolti di liti furenti, ma tutto questo non ha interesse.

Io so, lei ce lo ha detto, onorevole Guardasigilli e io devo darne atto e l'ho appreso e l'ho riferito nelle mie quotidiane peregrinazioni nelle sedi periferiche della mia terra, dove ho testimoniato il suo impegno, che lei si è personalmente adoperato per cercare di superare questa lacerazione, ma non vi è riuscito. Indubbiamente è una lacerazione che non si può superare con la « colazione di lavoro » — mi pare che adesso si chiami così — nella quale si incontrano i vertici dei tronconi scissi e lacerati; ma è una ricucitura che solo può avvenire, eliminando tutte le ingiustizie che sono alla base della frattura. Solo dalla ricucitura di queste lacerazioni, nel fondo delle cause e delle origini, può derivare il superamento di uno stato profondamente angustiante e mortificante.

Io ho voluto fare una mia ricerca, che ho affidata, con meditata responsabilità, all'impegno della mia diligenza: ho voluto chiedermi quali sono le ragioni di fondo di questa scissione della famiglia giudiziaria. Il fenomeno è andato lentamente maturando sotto l'impulso di accadimenti la cui negativa incidenza non poteva non avere il deprecato epilogo che oggi noi tutti lamentiamo, anzi deploriamo.

Il tutto trae origine — sia detto con chiarezza molto spregiudicata — prevalentemente dal sistema di progressione, per non chiamarlo sistema di carriera, che per certi aspetti chiama in causa anche il sistema di reclutamento dei magistrati, con l'ap-

pendice di un certo andazzo nei tramutamenti di sede.

Queste sono state le cause iniziali della frattura del corpo giudiziario.

C'era una volta — e non è l'avvio di una favola — un doppio ruolo di magistrati: c'era il ruolo dei giudici monocratici, cioè del pretore, e il ruolo dei giudici collegiali. Per l'ingresso in Magistratura agli aspiranti al ruolo pretori si richiedeva un esame, scritto o orale, su un numero di discipline corrispondenti alla metà di quelle prescritte per gli aspiranti al ruolo collegiale. Di talchè gli aspiranti al ruolo collegiale avevano delle credenziali iniziali di cultura e di capacità (naturalmente pari e comuni le doti di carattere, di onestà e di probità), avendo superato degli esami che per il numero delle discipline giuridiche superavano di oltre la metà quello delle prove richieste per l'ingresso nella carriera dei pretori. Seguivano, dopo l'uditorato, altri esami per la promozione degli uditori di pretura a pretori aggiunti, degli uditori di tribunali a giudici aggiunti, e tali seconde prove si differenziavano per numero di discipline giuridiche al pari di quelle per l'ingresso nell'ordine. Questo sistema differenziato di reclutamento aveva le sue conseguenze, in quanto ai giudici del ruolo collegiale erano riservati gli otto decimi dei posti vacanti nelle Corti di appello, talchè, avuto riguardo all'esiguo numero dei magistrati del ruolo collegiale e ai vuoti degli organici delle Corti, era certo che i giudici conseguissero la promozione in appello al sedicesimo anno di anzianità solo che avessero ottenuto un positivo giudizio di idoneità. E naturalmente con questa prospettiva di carriera o di progressione molti valenti giovani si sobbarcarono a pesantissimi esami e al sacrificio di fare un biennio di uditorato *gratis* senza ricevere un soldo.

Questo avveniva in allora.

Senonchè, nel 1942, sopravvenne il nuovo ordinamento giudiziario, con il quale fu istituito un tipo unico di esame per il reclutamento dei magistrati e con apposita normativa si stabilì che i magistrati del ruolo pretorile, lasciato in vita sino al suo

esaurimento, potessero passare anch'essi in quello dei giudici collegiali sostenendo un esame (scritto ed orale) sulle discipline giuridiche (ricordo: diritto romano, diritto amministrativo), che non erano trattate negli esami che avevano sostenuto quando erano entrati nella carriera pretorile, come vice pretori o uditori di pretura.

Questa innovazione del 1942 non incontrò il favore dei giudici del ruolo monocratico e, nel disordine seguito al conflitto bellico, gli interessati si adoperarono a che fosse eliminato questo esame supplementare che dovevano sostenere, sostituendolo, ma per poco, con un comodo concorso per titoli. Ho detto « per poco », perchè sopravvenne nel 1951 la legge cosiddetta Piccioni. In virtù di questa legge, i pretori riuscirono a far inserire un certo articolo, l'articolo 8, con il quale si statuì che i pretori venivano tutti trasferiti nel ruolo collegiale, nè in virtù di quell'esame che avrebbero dovuto sostenere per l'ordinamento giudiziario del 1942, né per la legge successiva post bellica. Con questa legge Piccioni si statuì che questi pretori venivano tutti trasferiti nel ruolo collegiale *sic et simpliciter*, prendendovi posto secondo la rispettiva anzianità; cioè essi si sono andati a collocare nel ruolo dei giudici secondo la rispettiva anzianità. Vi fu così un autentico sovvertimento di posizioni del quale nessuno si accorse subito, perchè la legge Piccioni fu considerata soltanto come quella che finalmente dava alla Magistratura una nuda aspettativa di indipendenza funzionale ed economica. Però questa legge fu chiamata da qualcuno un vero atto di pirateria in danno dei magistrati del ruolo collegiale, perchè questi ultimi vennero posposti a circa mille pretori, i quali, per i vuoti che si erano determinati negli organi delle Corti, furono tutti promossi consiglieri, bloccando ed esaurendo tutti i posti disponibili. Così essi conseguirono, senza sostenere esami, senza affrontare neanche il concorso per titoli, tutti i posti; essi entrarono e si collocarono nel ruolo collegiale sottraendo tutti i posti ai magistrati del ruolo collegiale, che si videro così privati dei loro diritti. E mi pare che essi lamentarono

a ragione di essere stati piratescamente privati di quelle funzioni e di quelle qualifiche cui avevano diritto secondo le norme dell'ordinamento giudiziario che venivano così poste in quarantena da leggi particolari, diremo, secondo il nostro lessico, *in privatos latae*.

A questo punto già si comprende il risentimento di una parte della classe dei magistrati (quelli del ruolo collegiale) defraudati nelle loro legittime aspettative fondate su posizioni giuridiche conquistate in regolari concorsi, donde le prime avvisaglie di una frattura che è andata crescendo a mano a mano quando nei famigerati concorsi per titoli, ormai aboliti per le note ragioni, si continuava ad umiliare i giudici anziani della collegiale distribuendo i pochi posti avanzati dal lauto banchetto gratuitamente offerto ai pretori, ai giovani magistrati di ben individuate Corti di appello (dico di ben individuate Corti di appello). Così, ad esempio, dei 30 posti disponibili in uno degli ultimi concorsi per titoli, 15 vennero attribuiti ai soli magistrati del distretto di Roma.

**P A F U N D I .** Non è un gran numero però.

**P A C E .** Quindici posti su 30 significano mezza Italia; forse che Roma è mezza Italia? Vi è stata così una reazione che appare naturale e umana. « Basta con questi sistemi! », si è detto, prima sommessamente, come parla un magistrato che vuole vivere umilmente nel suo decoro, poi a gran voce e, infine, a chiare note sulla stampa. E fin quando le proteste non varcarono le Aule del Parlamento tutto sembrò quieto; ma quando invece si prospettava la concreta articolazione di un disegno di legge, i magistrati di alto grado reagirono affermando e sostenendo che l'abolizione del concorso per titoli avrebbe degradato la preparazione del giudice col pericolo di far pervenire in Cassazione elementi non idonei. Il Parlamento, resosi conto del problema, recise la testa al concorso per titoli. Naturalmente questo non è piaciuto all'altra categoria di magistrati di elevato grado,

non soltanto perchè direttamente chiamati in causa e implicitamente accusati, quali membri a turno delle varie Commissioni, di aver fatto mal governo del mandato di giudicare loro conferito, quanto perchè veniva infranta la possibilità che taluni magistrati, forti di posizioni che per alcuni di essi nulla avevano a che fare con la funzione del giudice, perchè da giudici avevano fatto molto poco e la carriera l'avevano fatta al Ministero di grazia e giustizia (io li ho ritrovati in tutto l'arco della mia attività parlamentare, dal 1934, li ho ritrovati sempre in funzioni burocratiche, pur lodevolmente assolte, di ufficio in ufficio, poi li ho ritrovati in Cassazione) potessero ulteriormente avvalersi di queste posizioni per il salto sul corpo dei colleghi. È stata così mal digerita l'abolizione del concorso per titoli, che lo scisma dell'alta Magistratura ha coinciso con il varo della legge che toglieva di mezzo questo sistema di avanzamento.

Lo scisma ha la sua data anagrafica proprio in questo momento che io sto diagnosticando.

È questa la causa fondamentale prevalente della frattura del corpo giudiziario e gli alti magistrati l'hanno fatto chiaramente intendere opponendosi sempre all'abolizione del concorso per titoli col pretesto di evitare che nel supremo consesso pervenissero dei magistrati impreparati, non dotati di sufficienti capacità professionali e culturali. Ai profani certamente sembra serio, e può anche apprezzarsi, siffatto concetto espresso da quanti si sono opposti a tale soluzione. Però, se davvero quell'alta parte della Magistratura si fosse lasciata guidare dal sincero proposito di assicurare che soltanto i preparatissimi accedessero alla Cassazione, vi è da domandarsi: perchè non hanno battuto ciglio quando con la legge Piccioni che, pare, fu da essi voluta, per lo meno da essi favorita, si operava un sovvertimento di valori e posizioni? Infatti, in virtù della legge Piccioni, venivano avviati verso l'organo giurisdizionale supremo esattamente dei magistrati (pretori) i quali, non avendo affrontato o superato il concorso per il ruolo collegiale, erano perciò so-

lo da presumersi — così la legge sostanzialmente li qualificava — impreparati all'alta funzione. E anche questa verità bisogna enunciare. Quanti magistrati sono assurti al fastigio dell'ermellino e provengono da assunzioni fatte non mediante concorsi ma in virtù di leggi particolari? Di Mortaretti e di Rocchini ne abbiamo avuti al fastigio dell'ermellino! (*Interruzione del Ministro di grazia e giustizia*). Io mi sforzo di essere obiettivo e giusto, non fazioso; se no, avrei dato un'altra impostazione a questo tema.

Quanti ne provengono dal ruolo pretorile del quale ho parlato, giunti ormai insperatamente alla Corte suprema? Tutto così è valso a diffondere l'opinione che non la preparazione del giudice interessasse certe sfere, bensì la conservazione di dispositivi del potere.

In tutto questo è da ravvisare il nucleo esplosivo che ha determinato la frattura del corpo giudiziario, frattura vieppiù accentuata dall'incidenza sinergica di altri fattori.

E qui voi mi darete atto che, nella polemica insorta e riacutizzata in questi giorni, tra i giudici anziani, pregiudicati da certi sistemi, ed altri assunti (lamentano gli altri ingiustamente) ai fastigi del potere, hanno trovato comodo inserirsi anche i giovanissimi i quali, assunti molti di essi senza concorso in dispregio degli articoli 3, 105 e seguenti della Costituzione, si sono fatti a sostenere che, essendo stati i concorsi per titoli aboliti per l'uso arbitrario che se ne era fatto, ripetendosi nel sistema di reclutamento sopravvenuto (scrutinio) e sopravvissuto gli stessi inconvenienti, sia pure in misura ridotta, del concorso per titoli a causa della doppia qualifica del merito semplice e distinto, dipendendo comunque la manovra di tale sistema sempre dai soliti eminenti giudicanti, tanto valesse abolire anche lo scrutinio, procedendo all'unificazione dei giudici di merito (magistrati di Tribunale e di Corte di appello), facendo dipendere lo scorrimento dall'una all'altra funzione da un semplice parere favorevole dei consigli distrettuali.

E lei, senatore Pafundi, sa bene che la proposta di legge viene dalla sua parte politica: è la proposta di legge che è all'esame dell'altro ramo del Parlamento la quale a questo principio si ispira e pare che tra non molto debba venire alla nostra decisione, dopo aver superato le secche della Camera dei deputati.

Un'altra prospettiva atta a sminuire la potestà dei magistrati di Cassazione, donde l'aggravamento del dissidio.

Si aggiunga infine l'altro problema della composizione del Consiglio superiore della magistratura e il quadro si completa. Si sostiene, da parte dei magistrati aderenti all'Associazione, che la legge istitutiva del 1958 avrebbe tradito la lettera e lo spirito dei precetti costituzionali in tema di autogoverno della Magistratura. La Costituzione, si dice, voleva che tutti i magistrati partecipanti alle funzioni del giudicare, con identico peso partecipassero alla composizione dell'organo in questione, mentre la legge del 1958, disponendo che di esso deve far parte di diritto il Primo Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore generale della Corte di cassazione, nonché sei magistrati della stessa Cassazione e da essa nominati, avrebbe in pratica assegnato a poche centinaia di magistrati del supremo consesso otto posti, cioè quanti ne hanno tutti gli altri magistrati ammontanti a circa 5 mila. Perciò, si dice, più che un Consiglio superiore della magistratura, si sarebbe attuato un Consiglio superiore della cassazione, avuto riguardo alla prevalenza numerica e autoritativa dei magistrati della Suprema Corte. Con la conseguenza che, spuntato il predominio dei predetti sotto il riflesso burocratico nel settore delle promozioni, tale predominio sarebbe riaffiorato con le antiche intemperanze in seno al Consiglio nella attuale formazione in quanto esso è chiamato a controllare e a seguire l'iter di ogni magistrato in ogni senso e in tutti i settori.

Da qui l'istanza reiterata, motivata, appassionata, talvolta sostenuta ad oltranza, di un più appropriato sistema di elettorato attivo e passivo nel senso che tutti i magistrati, di qualsiasi categoria, dovrebbero essere facultati a votare per tutti i membri

del Consiglio, esclusi naturalmente quelli di nomina parlamentare... (*interruzione del senatore Pafundi*). Io sto dicendo che la proporzione, secondo quello che sostengono i più (sto rappresentando le opinioni degli uni e degli altri), non è certo salvaguardata. Mia opinione è che debba riservarsi alla Corte suprema un determinato numero di eligendi, se pur anche vogliamo mantenere il numero attuale, ma che l'elettorato attivo debba essere esercitato da tutti i magistrati...

A J R O L D I . In questo modo avremo senza dubbio la Cassazione della Cassazione.

P A C E . Ma diversamente non si attua la Costituzione. Parlate tanto di democrazia, di rinnovamento democratico, di strutturazione democratica, ma che democrazia è questa? Democrazia significa che tutti hanno identità di diritti, come parità di doveri.

A J R O L D I . Ma vi è sproporzione fra l'elettorato attivo e quello passivo...

P A C E . L'elettorato attivo lo si limiti magari nella capacità di votare e prescegliere i candidati in un numero predefinito assegnato a ciascun grado.

Ora, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, io dò atto che il Consiglio superiore della Magistratura, nell'attuale struttura, adempie alle sue funzioni con nobiltà e probità di intenti. E devo elevare un pensiero di apprezzamento e di riconoscenza al Vicepresidente del Consiglio superiore, avvocato onorevole Ercole Rocchetti, il quale adempie alla sua funzione con un superiore senso di lealtà, di equilibrio e di consapevole responsabilità, ponendosi al di sopra di questa frattura scismatica che si è venuta a determinare e che talvolta esplosa, a quanto si sussurra, anche nell'ambito del palazzo che fu già dei Marescialli. Onorevole Guardasigilli, bisogna portare l'attenzione a questa ristrutturazione del Consiglio superiore della magistratura. Abbiamo tanti disegni di legge di varia estrazione politica; il Governo forse porterà al no-

stro esame un disegno di legge suo. Certo noi vorremmo che vi fosse l'estensione dell'elettorato attivo ad ogni magistrato per tutte le categorie degli eligendi e una equilibrata riduzione dei posti ad essi riservati nel Consiglio.

Per concludere l'argomento, si può affermare che i magistrati di merito (giudici, prevalentemente, e in misura più attenuata i Consiglieri di appello) vogliono e reclamano che la Cassazione venga restituita alla sua funzione istituzionale di giudice di legittimità e che non debba quindi pretendere che sia riservata alla sua competenza (esclusiva o prevalente) anche il governo della Magistratura: governo che la Costituzione ha voluto attribuire alla intera Magistratura senza discriminazioni di categoria, in modo che l'una non possa nè debba prevalere sulle altre.

Di fronte a questo problema da una parte si vuole la seconda forma, quella attuale, che sotto un certo aspetto potrebbe consentire la reviviscenza di antiche maniere; dall'altra si auspica un Consiglio più moderno su basi più democratiche, con un equilibrato rapporto di rappresentanza delle varie categorie.

Un contemperamento ed una concordata soluzione che soddisfino non le esigenze particolari dell'uno e dell'altro schieramento, ma quelle dell'intero corpo giudiziario nell'interesse superiore della giustizia, non pare possa purtroppo pervenire da una diretta intesa.

Ed allora, onorevoli senatori ed onorevoli Guardasigilli, è necessario che l'iniziativa parta da noi, parta dal Potere legislativo; il Potere legislativo deve prendere in mano la situazione e affrontare globalmente il problema, sancendo un sistema elettorale attivo e passivo per la nomina dei membri togati del Consiglio, l'eliminazione una volta per tutte della piaga del carrierismo, l'introduzione di sistemi di progressione articolati su criteri che io, due anni fa, ebbi anche ad esprimere, per concorsi per esami o stabilendo che gli avanzamenti si conseguano a certe date fisse, previo parere favorevole dei consigli distrettuali opportunamente integrati con la partecipazione di

tutti i presidenti dei Tribunali e dei procuratori del distretto: sistema che dovrebbe valere per il passaggio dalla categoria dei giudici a quella dei magistrati d'appello.

Il colpo definitivo al carrierismo potrebbe derivare da un estremo rimedio che io ho meditato e penso che possa essere utile base di esame. Cioè si fissi uno stipendio iniziale uguale per tutti, con scatti biennali senza limiti, cosicchè a pari anzianità corrisponda uguale trattamento economico indipendentemente dalla funzione o categoria. Una volta che venga fissato che a quel determinato magistrato, con una certa anzianità, dovrà essere corrisposto un determinato stipendio, sia che egli espliciti funzioni di giudice, sia che appartenga alla categoria dei magistrati d'appello, sia che appartenga alla categoria dei magistrati della Corte di cassazione, ogni dissidio sarà superato e le stelle che stanno a guardare vedrebbero finalmente il restaurarsi della pace e della tranquillità nel corpo giudiziario.

Io, in proposito, voglio riannodarmi ad un voto che avevo espresso in sede di Commissione con un ordine del giorno, che poi ho ritirato e che non ripropongo all'Assemblea se non per trarne il tema di conclusione al mio discorso. Io mi ero fatto eco di un voto espresso in sede di Assemblea di magistrati attraverso questo ordine del giorno: « Considerato che l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato esigono innanzitutto l'assoluta apoliticità del potere giudiziario, considerato come sia attualmente urgente e necessario dare pratica attuazione alla facoltà concessa dall'ultima parte dell'articolo 98 della Costituzione e stabilire con legge che i magistrati non possono essere iscritti a partiti o formazioni politiche di qualunque genere: impegna gli organi direttivi a compiere ogni sforzo perchè tale voto abbia a realizzarsi nel più breve tempo possibile ».

In sede di Commissione, io mi feci eco di questo voto all'onorevole Guardasigilli perchè esaminasse se non sia esigenza prorogabile promuovere questo provvedimento legislativo, in riferimento all'articolo 98 della Costituzione, che faccia divieto

ai magistrati di iscriversi a partiti politici. E se l'onorevole Guardasigilli insiste nel rispondermi, certo per una necessità polemica che io comprendo, siccome mi ha risposto in Commissione, non risultare al suo Dicastero che in Italia vi siano magistrati iscritti a partiti politici, egli potrà interpellarmi quando crede e io gli potrò dire quello che a me consta, pronto a riconoscere l'erroneità delle mie informazioni.

Onorevole Guardasigilli, consideri lei questo voto espresso dall'Assemblea di una delle due associazioni dei magistrati e ripetuto nel mio ordine del giorno, consideri se l'adempimento di questo voto dell'articolo 98 della Costituzione non possa essere un coefficiente atto ad eliminare una delle ragioni di fondo dell'attuale situazione scismatica nella grande benemerita famiglia dei magistrati d'Italia; consideri lei se tutto questo non meriti l'apprezzamento suo. Io ho denunciato delle ragioni di preoccupazione che in questo momento impegnano la nostra attenzione; io le sottopongo alla meditazione responsabile dell'onorevole Assemblea e di lei, onorevole Guardasigilli. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Grassi. Ne ha facoltà.

**G R A S S I .** Onorevoli colleghi, già ieri in quest'Aula si è esattamente osservato che la formazione composita del Governo porta al ristagno della vita politica ed economica nel Paese, e che manca una precisa direttiva d'azione e tutto si affloscia nell'accontentare, o meglio nel non scontentare questo o quello dei partiti di maggioranza e delle loro correnti.

Tutto si rimanda di giorno in giorno con i più strani e svariati pretesti. Frattanto i problemi veri, concreti del Paese non vengono, non dico risolti, ma neppure studiati, nella fatalistica attesa del poi. La vera caratteristica di questo Governo è l'immobilismo, il *carpe diem*, perchè sa che nel non fare, nel rinviare, nel non assumere precise responsabilità tutti concordano, mentre il fare potrebbe significare la rottura dell'attuale instabile equilibrio.

Così è anche per la regolamentazione delle locazioni, della quale il Governo non si occupa nè si preoccupa: si limita a rinviare, non dico una soluzione, ma perfino uno studio del problema. Quando un provvedimento sulle locazioni sta per scadere, se ne proroga l'efficacia per tre mesi ed oggi ci si appresta ad un nuovo rinnovo per sei mesi. Fatalmente, al 30 giugno 1966, avremo una nuova proroga di altri sei mesi e così di seguito, senza nulla decidere su un argomento tanto difficile e tanto delicato di regolamentazione di diritti squisitamente privati nei quali però incidono anche considerazioni e necessità di ordine sociale.

Ma con il non fare nulla, signori del Governo, la situazione non si risolve, si aggrava; le ingiustizie e le sperequazioni si approfondiscono; la fiducia va svanendo ognor più, con gravi ripercussioni anche sull'industria edilizia la quale soffre di ben un milione e 500 mila locali non goduti, che vanno in deperimento, che, si dice, hanno rappresentato un investimento intorno ai 4 mila miliardi da almeno due anni non produttivo e che grava sulla situazione economica del Paese con almeno 150 milioni al giorno di interessi passivi.

Di fronte all'inerzia del Governo, il Presidente della Camera dei deputati ha ritenuto di nominare una Commissione speciale di deputati per cercare di varare un testo, naturalmente esso pure composito della decina di proposte di legge ivi presentate; ma naturalmente, dopo ormai sei mesi di trattative tra i Partiti, non se ne è fatto ancora nulla, come era facile prevedere, perchè non è possibile conciliare in questa materia i vari sistemi politici ed economici ai quali quelle proposte di legge di iniziativa parlamentare si ispirano.

Il nostro Presidente, di fronte all'altra decina di proposte di legge presentate al Senato, ha ritenuto di non prendere alcuna iniziativa, evidentemente perchè il prendere iniziative su un argomento tanto importante sul quale così divergenti sono le opinioni dei vari partiti, è dovere del Governo, è dovere del Ministro di grazia e giustizia, perchè al postutto trattasi di regolare in via eccezionale rapporti di diritto privato o di non regolarli affatto, lasciando che le nor-

me del codice civile riprendano la loro piena efficienza.

Vero è che dalla regolamentazione delle locazioni può derivare una vera, effettiva qualificazione politica di questo Governo che si preferisce non precisare continuando a navigare invece nel fluido, nell'incerto, nell'essere e nel non essere.

Forse sarò eccessivamente ingenuo, onorevoli colleghi, ma a me sembra che se una buona volta si affrontasse il problema, senza ingigantirlo a fini politici, su basi concrete, onestamente, su dati di fatto, senza qualificazione politica, si arriverebbe finalmente a una soluzione a favore e dei proprietari di casa e degli inquilini; ed anche, il che forse è la cosa più importante, dell'attività edilizia; ma soprattutto nel vero interesse del Paese.

Non credo che in quest'Aula vi sia invero alcuno che voglia favorire gli abbienti a danno di altri abbienti, il più delle volte meno abbienti.

Sono esclusi, è vero, dal blocco gli alloggi di lusso, ma sono compresi tutti quelli iscritti nel Catasto edilizio alle categorie A1 e A8, che lo scorso anno sono stati parificati ai primi, però soltanto per l'applicazione della sovrimposta di lusso sui fabbricati. È mai possibile che un edificio sia considerato di lusso ai fini fiscali e non ai fini della libertà contrattuale?

Vi è poi la piaga dei subaffitti e delle camere ammobiliate più o meno autorizzate. Come è mai possibile che si voglia continuare a proteggere questi ingordi speculatori, a danno non soltanto dei locatori ma degli stessi subinquilini?

Godono poi del blocco dei canoni inquilini che sono assai ma assai più ricchi dei locatori. Volete continuare a proteggere anche questi? Che timore potete avere nel ripristinare la libertà contrattuale almeno per coloro che hanno un imponibile di complementare superiore a un certo ammontare, ai 10 piuttosto che ai 5, piuttosto che ai 3 milioni?

Ciò tanto più ove si consideri che, a quanto si dice, quel milione e mezzo di locali vuoti sembra non sia di edilizia popolare ed economica, talchè con essi è certa-

mente assicurato quel libero gioco della domanda e dell'offerta che, ne sono convinto, comincerà ad equilibrare e a far funzionare il mercato locatizio; non solo, ma renderà disponibili vetuste case che ancora esistono, specialmente nel centro delle grandi città, prive di veri servizi igienici, prive di un minimo di salubrità. Si renderanno così disponibili aree fabbricabili sulle quali, a cura e spese degli stessi proprietari, potranno sorgere nuovi e moderni fabbricati a costi notevolmente minori, probabilmente a costi inferiori della metà, perchè non influenzati dal costo delle aree.

Perchè, onorevoli colleghi, se ben si consideri, almeno da Roma verso il nord, il problema dell'abitazione è più di distribuzione che di mancanza o di deficienza.

Torino, invero, ha un tasso di affollamento di 0,96 per 1, con una esuberanza di locali sul tasso dell'1 per 1, quello cioè ritenuto sufficiente anche nella tanto decantata Svezia, ove, quando si arriva all'1 per 1 si è già raggiunto il *plafond*, il tasso ideale; noi abbiamo tassi inferiori di occupazione, talchè a Torino vi sono ben 480 mila stanze, dico stanze, cioè locali di abitazione esclusi la cucina e i servizi, sulle circa 800 mila adibite ad abitazione. Quindi la metà delle stanze di Torino sono occupate ad un tasso inferiore all'1 per 1. A Genova il tasso medio di affollamento è dello 0,80 per 1, cioè 5 stanze per 4 persone; Milano ha un tasso medio dello 0,97 per 1, ma entro i bastioni, cioè entro le cosiddette mura spagnole, il tasso è dello 0,70 per 1, talchè esistono ben 795.694 stanze, cioè oltre la metà dei locali adibiti ad abitazione, che hanno un tasso medio intorno allo 0,85 per 1. Venezia ha il tasso dello 0,90; Trieste dello 0,87; Bologna pure dello 0,87. Firenze (è un caso limite delle grandi città) ha lo 0,81, ma per oltre la metà dei locali di abitazione il tasso è di poco superiore allo 0,60 per 1, talchè a Firenze per più della metà delle stanze vi è un godimento di due stanze per ogni persona. Questi sono dati ufficiali.

A questa indubbia disponibilità di locali per un normale funzionamento del libero mercato delle locazioni deve aggiungersi il milione e mezzo di locali che non sono

goduti. A Milano tali stanze si aggirano sulle 100 mila, che aggiunte alle 103 mila stanze godute ad un tasso inferiore all'1 per 1 formano un totale che supera le 200 mila stanze esuberanti al tasso dell'1 per 1 per oltre la metà della popolazione di quella città.

Non le sembra, onorevole Ministro, che lasciare funzionare il libero mercato delle locazioni almeno per i godimenti inferiori all'1 per 1 sia non soltanto una decisione onesta e saggia, ma che eliminerebbe tante e tante sperequazioni, tante ingiustizie e farebbe riprendere vita al mercato e quindi all'attività edilizia? Quale necessità, quale ragione può giustificare il mantenere il blocco degli affitti per coloro che godono le 8 o le 10 e più stanze per famiglia composte soltanto di due o di tre persone? Eppure ve ne sono in numero assai maggiore di quello che comunemente si pensa e noi stessi, se facciamo un onesto esame di coscienza, ben le conosciamo. Vi sembra giusto che per la comodità, per il lusso di alcuni debbano soffrire coloro che nella casa hanno investito legittimamente i loro risparmi? E vi sembra giusto che vengano favoriti i ricchi talvolta a danno di minori, di vecchi e di piccoli risparmiatori? Perchè, onorevoli colleghi, non è affatto vero che proprietari di casa siano essenzialmente le grandi società immobiliari o le compagnie di assicurazione; vi sono in numero assai maggiore i proprietari privati, i piccoli proprietari.

In Italia i proprietari privati si aggirano sui dieci milioni, cioè su circa un quinto della popolazione, o meglio un terzo, se si considera l'incidenza dei minori, del totale della popolazione; a Milano assommano intorno a ben 52 mila, oltre 30 mila condòmini. Se vogliamo risolvere il problema della casa confortevole per tutti, il problema cioè dell'edilizia popolare, dobbiamo attirare il risparmio privato, il piccolo risparmio, e non continuare ad avvilarlo come si fa da oltre quarant'anni. Si asserisce che lo sblocco porterà inevitabilmente ad un aumento dei canoni locatizi. Oggi ne dubito molto. Basta essere un po' addentro alla questione per vedere che i nuovi affitti

in libero mercato sono già inferiori a quelli di tre mesi or sono. Si avrà semmai un livellamento dei canoni, che indubbiamente è giusto ed equo, nei confronti degli abbienti e di coloro che hanno un eccesso di godimento di stanze; nè credo che il Governo e il Parlamento possano preoccuparsi di ciò; semmai possono rallegrarsene per il maggior gettito che ne deriverà alle finanze pubbliche, oggi bloccate dal blocco degli affitti. Si dice che la libertà della locazione porterà ad un aumento del costo della vita per i meno abbienti e quindi, attraverso la scala mobile, influirà sulle mercedi e, conseguentemente, sui costi di produzione. Ma, contrariamente a quanto si vuol far credere e a quanto è stato scritto in un comunicato ufficioso o più o meno ufficiale, soltanto le locazioni bloccate anteriormente al 1947 entrano a far parte dei calcoli piuttosto complicati dai quali si ricava la scala mobile.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia.* Proprio questo è il problema: che cioè soltanto quelle entrano nei calcoli, ma spostano tutta la scala mobile.

**G R A S S I**. Quindi ancora oggi non si modifica affatto la situazione.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia.* Allora mi occuperò ugualmente di questo punto, per quanto sia assolutamente estraneo al bilancio del mio Ministero.

**G R A S S I**. Scusi, onorevole Ministro, è lei che deve proporre il regolamento dei rapporti di diritto privato: è il Ministro di grazia e giustizia che deve fare questo. Si tratta di un regolamento di diritti privati.

**M I L I L L O**. È un problema economico però.

**G R A S S I**. Riguarda però il diritto privato.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia.* Tutto si fa attraverso le leggi e quindi tutte



le leggi farebbero capo alla responsabilità del Ministro della giustizia.

G R A S S I . Ma le leggi che contemplano delle eccezioni al diritto civile costituiscono proprio una sua materia; è lei che le deve proporre, tanto è vero che questi provvedimenti verranno da lei proposti. Le locazioni bloccate anteriormente al 1947 rappresentano il 4 o il 5 per cento delle intere locazioni d'Italia. Inoltre, il costo della casa è uno soltanto dei tanti elementi del conteggio della scala mobile. La liberalizzazione degli affitti non avrà quindi nessuna influenza pratica sulla scala mobile — sono già stati fatti i calcoli che un giorno mi permetterò di sottoporle — che quindi, anche nella peggiore delle ipotesi, non potrà scattare neppure di un punto. Ma — si obietta — porterà comunque ad un aumento dei canoni locatizi anche per le classi popolari e quindi a un aumento del costo della vita che, attraverso i contratti collettivi, si ripercuoterà sulle merci e perciò sui costi di produzione. Non credo che nella media generale la libertà contrattuale delle locazioni apporterà un aumento degli affitti; si limiterà semmai a una semplice e, diciamo lealmente, giusta equiparazione.

Comunque la proprietà della maggior parte degli alloggi popolari è di enti pubblici, di enti previdenziali, di istituti per le case popolari, della GESCAL e di altri consimili enti sui quali il Governo può direttamente influire con provvedimenti interni di carattere amministrativo.

Viceversa noi vediamo che perfino gli inquilini delle case popolari di Milano insistono perchè non vogliono la perequazione degli affitti di dieci o di venti anni or sono!

La realtà è che il Governo, nel suo interno, è combattuto da due concezioni politiche ed economiche decisamente contrastanti: quella liberista e quella socialista, tra le quali, in questa materia, non è possibile un componimento.

Ma questo Governo invece, apparentemente, a parole almeno, continua in ogni occasione a proclamarsi per la libertà economica e per la libera iniziativa privata: ma

fatti e non parole noi vogliamo. Non basta andare per le piazze e nei convegni a dire: noi esaltiamo la libera iniziativa; bisogna con i fatti dare veramente prova di non offenderla.

E allora, onorevole Ministro, presenti un disegno di legge che ripristini la libertà delle locazioni, pur con tutte quelle norme di attuazione per i meno abbienti, a favore dei quali peraltro la collettività, non una sola categoria di cittadini, deve provvedere. Giusto è che i meno abbienti, come vi fu un tempo il caro-pane, possano godere di un caro-affitto: non è giusto che a questo caro-affitto contribuisca soltanto una categoria di cittadini. (*Vivi applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Milillo. Ne ha facoltà.

\* M I L I L L O . Onorevole signor Presidente, signori senatori, signor Ministro, io non riprenderò il tema della cosiddetta crisi della giustizia, intanto perchè tutto è stato detto a questo proposito e, si può aggiungere, inutilmente detto, ma soprattutto perchè ritengo che il fenomeno del cumulo dei giudizi, delle insufficienze del personale giudiziario, della durata defatigante delle cause e delle complessive difficoltà dell'Amministrazione della giustizia, per quanto fenomeno gravissimo di per sè, sia di secondo ordine nei confronti di quella che io credo di poter chiamare la carenza costituzionale della funzione giudiziaria.

Di carenza si deve infatti parlare, sotto due aspetti; per quello che è lo stato attuale della legislazione italiana e della sua conformità o difformità rispetto alla Costituzione, e per quella che è la mancanza, da parte del Governo — il quale del resto non fa che seguire l'indirizzo dei precedenti Governi — di una politica della giustizia; e quale sia lo stato attuale di disordine, di contraddittorietà, di confusione, di incertezza del diritto, non credo sia necessario dimostrare. Anche questo è argomento da tempo largamente dibattuto in Parlamento e nel Paese.

Quali siano le situazioni di mancata attuazione della Costituzione rispetto ai diritti fondamentali del cittadino è anche questo

un tema largamente discusso. Non c'è dubbio che l'inflazione legislativa, che del resto non è una novità in Italia, oggi ha raggiunto limiti incredibili; è veramente diventato impossibile non dico al cittadino, ma all'uomo di legge orientarsi nella foresta inestricabile delle disposizioni e delle norme che riempiono le biblioteche. Ma quel che è più grave è che questo disordine legislativo ferisce profondamente le norme fondamentali della Costituzione. E non si tratta soltanto di mancato adeguamento della legislazione, passata o in corso di elaborazione, alla Costituzione; si tratta del fenomeno della impermeabilità allo spirito della Costituzione non solo da parte della classe dominante, ma anche da parte della stessa Magistratura nella sua maggioranza. E che si tratti di responsabilità molto estese è dimostrato da una serie di manifestazioni. Non è forse il Governo che, di regola, assume attraverso l'Avvocatura di Stato la difesa delle leggi di sospetta legittimità? Non è forse il Governo che si è dimostrato per primo insensibile allo spirito nuovo della Costituzione, ad esempio quando ha difeso l'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza? E non è oggi la Magistratura — l'alta Magistratura in particolare — che dimostra quotidianamente la sua riluttanza, la sua resistenza ad investire dei problemi di legittimità la Corte costituzionale, aggiungendo a ciò la resistenza ad accogliere le decisioni?

Tutto questo dunque determina una situazione di disagio generale che si ripercuote in tutti i settori della vita del Paese. Di qui nascono i problemi che sono stati al centro del recente congresso di Gardone della Associazione magistrati (una associazione che ha dimostrato, proprio attraverso questo ultimo congresso, grande coraggio, grandi qualità e grandi sensibilità — e non di carattere corporativo — per i problemi della giustizia), un congresso che io credo debba fermare in modo particolare l'attenzione del nostro potere politico, e del Governo in primo luogo. Nel corso di questo congresso, ad esempio, è stato messo a fuoco il problema del rapporto tra il magistrato e la politica. Perché la copertura abituale, per gli inadempimenti costituzionali e

per le interpretazioni difformi dalla Costituzione delle leggi vigenti da parte della Magistratura, sta proprio nella permanente affermazione che il magistrato non deve far politica, il magistrato è al di sopra della politica, il magistrato perciò interpreta le leggi sovranamente e non è soggetto neanche a una critica penetrante perché questa potrebbe addirittura configurarsi come un reato. L'equivoco di fondo nasce proprio da questo. Cosa s'intende dire quando si richiede al magistrato di sentirsi al di sopra della politica? Si deve intendere solo che il magistrato non subordini il suo giudizio, le sue decisioni ad una particolare ideologia politica, ad una sua eventuale personale preferenza politica; può significare solo che il magistrato deve sentirsi svincolato dalla politica dei partiti. Non può significare che il magistrato si sente al di sopra della Politica con la P maiuscola, quando per politica s'intenda la scelta fondamentale che sta a base dello Stato repubblicano, cioè la scelta della Costituzione e di un particolare tipo di Costituzione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia.*  
Allora non è politica, ma diritto.

MILILLO. D'accordo, ma l'equivoco sta proprio in questo; se leggesse i resoconti, ancora di questi giorni, di un convegno che l'Unione magistrati ha tenuto a L'Aquila, vedrebbe che l'equivoco ricompare, e ricompare proprio per coprire le posizioni assunte dall'alta Magistratura e in particolare dalla Cassazione.

Non è infatti politica, ma è un vincolo al quale ogni cittadino, ma anche ogni magistrato non può sottrarsi, cioè il vincolo di orientare tutta la propria attività giurisdizionale, di orientare l'interpretazione delle leggi nello spirito e nel quadro della Costituzione. Ed è di qui che nasce — ecco la copertura — il problema della Cassazione. Sappiamo che oggi la Cassazione è un po' il tema su cui si concentra la polemica, il pubblico dibattito sulla giustizia.

Che cosa si rimprovera alla Cassazione? Alla Cassazione si rimprovera proprio di attenersi ad una sorta di interpretazione

tecnico-giuridico-meccanicistica dell'ordinamento legislativo, si rimprovera di non tener conto dei principi informatori generali ai quali si ispira la Costituzione e, con essa, la società italiana; di considerarsi al di so-

pra di quelle che sono le aspirazioni di fondo della società italiana che non possono non trovare espressione e nella legge, e nell'amministrazione della giustizia e nell'applicazione delle leggi.

## Presidenza del Vice Presidente MACAGGI

(Segue MILILLO). Si rimprovera alla Cassazione di essersi insediata come una casta chiusa al di sopra della struttura gerarchizzata dell'amministrazione giudiziaria sì da determinare due conseguenze, gravissime l'una e l'altra: l'una di rendere di fatto impossibile l'esercizio veramente libero della funzione giudiziaria per il magistrato inferiore; l'altra di creare un reale contrasto di poteri perchè, quando, contrariamente a quel che dovrebbe essere lo spirito della divisione dei poteri, uno dei poteri ignora o svuota la Costituzione, è chiaro che si va incontro non alla collaborazione, ma al contrasto tra potere giudiziario, potere legislativo e potere esecutivo. E che la Cassazione abbia imboccato questa via non da oggi è nel ricordo di tutti. Ognuno di noi ricorderà la famosa sentenza, credo del 1950 o 1951, con la quale la Cassazione in pratica arrestò nel nostro Paese l'attuazione della Costituzione, quando sancì quell'arbitraria distinzione tra le norme costituzionali precettive e le norme programmatiche. È su questa via che la Cassazione ha continuato a procedere ed è attraverso la persistenza di questo orientamento che oggi siamo giunti al punto in cui esiste soltanto una fonte del diritto, la giurisprudenza, tanto che l'onorevole Bettiol, giurista illustre e certo non sospetto per orientamento politico, ha potuto lamentare che la Cassazione oggi ignora completamente l'Università, ossia la dottrina, mentre in altri Paesi, ad esempio in Germania, si tratta di due fonti che procedono di conserva alla ricerca del progresso giuridico.

È anche attraverso questa strada che oggi si verifica quella che l'onorevole Pace testè

chiamava la lacerazione tra i magistrati. Io non posso pensare che l'onorevole Pace faccia di questo stato di fatto, senza dubbio doloroso, soltanto una questione di insurrezione per problemi di carriera da parte del magistrato inferiore. Questa lacerazione che è in atto passa proprio attraverso lo spartiacque, direi, della Costituzione: è in sostanza una frattura tra chi ha la mente aperta ai problemi nuovi della società, e della società giuridica in particolare, e chi invece si chiude nella incrostazione tradizionale o nell'immobilismo, come con brillante trasposizione diceva il senatore Grassi.

Ecco la lacerazione, ecco il contrasto di fondo, un contrasto cioè tra chi vuole veramente che l'Italia diventi anche nel settore della giustizia un Paese moderno, un Paese in cui i cittadini abbiano fiducia nella legge e nei giudici, e chi invece ad ogni cosa sovrappone il proprio potere di casta, una vera e propria dittatura che soffoca la reale indipendenza del giudice.

È sotto questo aspetto, dunque, che si deve parlare di carenza costituzionale della giustizia. Quando voi leggete che la Cassazione è entrata in conflitto con la Corte costituzionale per il problema dell'istruttoria penale, rivendicando a sè, e a sè soltanto, il diritto di interpretare le leggi, non dovete scandalizzarvi per questo fatto, per il fatto formale cioè che la Cassazione si consideri unica competente, ma dovete soprattutto scandalizzarvi del fatto che la Cassazione, oltre a considerarsi unica competente ad interpretare le leggi anche sotto il profilo costituzionale, ne dia poi una interpretazione difforme dalla Costituzione.

Quello che ho trovato di grave nella decisione della Cassazione è appunto questo: che in realtà, al di fuori del contrasto formale, l'interpretazione che ha dato della novella del 1955 è assolutamente fuori dello spirito della Costituzione. Ed ecco che nascono i reali, i veri, i sostanziali problemi della giustizia in Italia. Nasce quel gruppo di problemi che si chiamano riforma dei codici, ordinamento giudiziario, Consiglio superiore della Magistratura, ed altri se ne potrebbero aggiungere; problemi che hanno trovato trattazione approfondita nel congresso di Gardone, e dai cui risultati certamente non si può prescindere se è vero che quella Associazione rappresenta cinquemila magistrati dei seimila esistenti in Italia.

E allora, che cosa fa oggi il Governo e, direi, allargando il concetto, cosa fa la classe di Governo? Che posizione assume nei confronti di questi problemi?

Noi abbiamo avuto in questi ultimi anni, attraverso la discussione dei bilanci, una serie di prese di posizione dell'onorevole ministro Reale, senza risalire ai suoi predecessori. L'onorevole ministro Reale, intanto, ha dato una spiegazione, per così dire, organizzativa della lentezza con cui questi problemi sono posti allo studio (perchè al di là dello studio ancora non si va da parte del Governo). Una lentezza organizzativa che egli ha spiegato in vario modo: con la complessità dei problemi stessi, con l'esigenza di interpellare gli organi del settore, con l'esigenza di aspettare le decisioni e le conclusioni delle varie Commissioni nominate al riguardo. Ma tutto questo rappresenta una giustificazione adeguata? Il dire — come ha fatto in una occasione recente l'onorevole Reale — che queste lentezze in sostanza sono anche inevitabili, perchè in definitiva ci sono problemi di maggiore priorità, di maggiore importanza, è forse una spiegazione, una giustificazione che noi possiamo accettare? Possiamo noi accettare che intanto, malgrado ormai vi sia — come lo stesso onorevole Reale ha più volte affermato — sovrabbondanza di materiale di studio, si continui ancora a menare il can per l'aia?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Mi scusi, onorevole senatore, ma se non è vero che ci sono queste difficoltà obiettive, dovute anche all'ampiezza dei problemi e alla loro quantità, perchè quando io presento disegni di legge importanti passa un anno prima che il Parlamento li possa esaminare? Anche di questo la colpa è del Governo? (*Vivaci interruzioni dei senatori Masciale, Albarello e Di Prisco. Proteste dalla estrema sinistra.*)

R O D A . La colpa è forse nostra? C'è una maggioranza che fa il bel tempo e il cattivo tempo!

M I L I L L O . Lei, onorevole Ministro, ha anticipato un altro argomento che io mi accingevo a trattare. Lei ritiene, onorevole Ministro, che il Governo sia immune da responsabilità anche per questa lentezza del Parlamento? Lei ritiene che il Governo non abbia strumenti per sollecitare anche la trattazione dei provvedimenti in sede parlamentare? Ma il Governo tutte le volte che vuole riesce a far passare disegni di legge di estrema importanza nel giro di pochissimi giorni! Il Governo è espressione di una maggioranza politica. Ed allora, non vorremo fare il gioco delle parti!

Il Governo ha un impegno programmatico da mantenere, e lei ricorderà che la riforma dei codici ha costituito uno dei punti del programma dell'attuale Governo Moro; e allora le pare possibile che il Governo si trincerò dietro questa lentezza delle procedure parlamentari quando si tratta di adempiere ai suoi obblighi programmatici? Che cosa si direbbe il giorno in cui questo concetto venisse esteso? Ma allora tutti i punti del programma del Governo potrebbero restare inattuati ed il Governo, per questo, dovrebbe sentirsi con la coscienza a posto solo perchè ha presentato dei disegni di legge?

Il Governo tra l'altro ha anche un Ministro per i rapporti con il Parlamento che interviene (e sappiamo bene come interviene e quanto pesantemente, alle volte) perchè il Parlamento acceleri certe procedure.

Sicché neanche questa giustificazione, onorevole Ministro, è valida.

Ma l'aspetto politicamente più serio di questa insufficienza governativa non è neanche nell'addurre queste ragioni, diciamo di carattere pratico. No, è nella spiegazione politica che anche lei stesso ha dato più volte. Lei ha detto, e non una volta sola, che in Italia si parla spesso di riforme ma nessuno sa quali riforme vuole; lei ha aggiunto che, come Ministro della giustizia, ha delle possibilità limitate perchè lei fa parte di una coalizione governativa e certe riforme, certi disegni di legge lei non è in grado neanche di presentarli perchè non c'è l'accordo politico tra i partiti della coalizione. È questo l'aspetto grave del problema, questa insensibilità della classe di Governo nei confronti dei problemi della giustizia, questa confessione di impotenza del Governo, il quale resta immobile di fronte a problemi pressanti ormai diventati urgenti nella coscienza pubblica, resta immobile solo perchè non sa quali scelte politiche adottare.

Infatti — ed anche questo lo ha detto lei — vi è un problema di scelte. Ormai non giova certo più a nessuno che lei moltiplichi i questionari, che lei adesso per la procedura civile dirami, dopo che si sono accumulate montagne di materiale, un questionario di 79 o 80 quesiti a tutti gli ordini giudiziari. Non serve a nulla che lei, per prendere ancora tempo, chieda sul problema del Consiglio superiore della Magistratura il parere dello stesso Consiglio superiore...

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia*. Questo è un obbligo di legge.

**M I L I L L O**. Comunque anche su ciò dovrebbe chiarire al Parlamento, senza che debbano ancora passare degli anni, quale è stato questo parere che oggi nessuno di noi conosce e quali sono le scelte che il Governo fa anche dopo il parere. È per la difficoltà di fare queste scelte, è perchè voi appunto non potete, non volete toccare il difficile equilibrio politico su cui vi reggete che voi continuate a postergare, a proroga-

re interminabilmente la soluzione di problemi vitali per il nostro Paese.

Ecco perchè, onorevoli colleghi, è questo il vero problema della giustizia: la giustizia oggi è diventata il settore più negletto non perchè manchino i magistrati o le aule, ma proprio per questa dichiarata incapacità politica da parte del Governo di dare delle soluzioni che siano soluzioni proprie del Governo stesso e della maggioranza che il Governo esprime; soluzioni che possano e debbano tener conto dei pareri, che saranno sempre difforni, ma il Governo non può pretendere di rimandare le proprie scelte al momento impossibile in cui questi pareri diventino una opinione unanime del Paese.

Ed è di fronte a questa incapacità che noi oggi ci troviamo, e tra le tante responsabilità del Governo e di questa maggioranza, vi è anche l'insensibilità che essi dimostrano per i problemi della giustizia; questa è una delle ragioni che rendono gravissima e sempre più preoccupante la crisi generale della società italiana. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

**P R E S I D E N T E**. È iscritto a parlare il senatore Nicoletti. Ne ha facoltà.

**N I C O L E T T I**. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, come è noto, anche per l'anno finanziario 1966, lo stato di previsione per la spesa del Ministero di grazia e giustizia rispetto al precedente reca un aumento di 12 miliardi 321 milioni; ma, come fu già rilevato in occasione del dibattito sull'esercizio dell'anno 1965, nel quale venne registrato un aumento di oltre 26 miliardi, tale progressione di assegnazione di fondi non ha un significato positivo, nel senso che se ne possa dedurre un maggiore impegno, un più adeguato sforzo finanziario per risolvere alcuni gravi problemi della giustizia, i quali non trovano adeguata soluzione per l'insufficienza di mezzi finanziari. Che tale insufficienza, vorrei dire cronica, vi sia non è certo una invenzione dell'opposizione, essendo stata da tutti sempre riconosciuta e lamentata. Basterà citare due autorevolissimi esponenti della maggioranza: il senatore Pafundi, il quale

nell'ordine del giorno presentato alla 2ª Commissione permanente in sede di discussione dell'esercizio del corrente anno, rilevava che per soddisfare in modo organico e razionale le esigenze della giustizia e quelle relative alla rieducazione dei condannati occorre aumentare in modo congruo il bilancio della Giustizia, che non ha avuto — sono sue parole — dotazioni sufficienti; e l'onorevole Salerni, relatore del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1965, il quale affermava che le attribuzioni previste, seppure rappresentano una progressione sui bilanci degli anni precedenti, non bastano, perchè il problema della giustizia va una buona volta affrontato radicalmente e risolto se si vuole uscire dalla situazione attuale. Tali osservazioni conservano tutta la loro validità anche oggi, in quanto non vi è sostanzialmente nulla di mutato nello stato di previsione di cui si discute. L'aumento rilevato, come avverte la nota preliminare, è dovuto all'incidenza di provvedimenti legislativi per 9 miliardi 992 milioni ed allo adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione per oltre 2 miliardi. Ma poichè tra le variazioni causate da provvedimenti legislativi, sono da annoverarsi oltre 8 miliardi per l'applicazione delle norme relative al conglobamento del trattamento economico del personale statale in attività di servizio e in quiescenza, di cui alla legge 5 dicembre 1964, n. 1268, cui vanno aggiunti 375 milioni per la legge 3 novembre 1963, n. 1543, recante norme sugli organici e sul trattamento economico dei sottufficiali e dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri, eccetera, 200 milioni per l'aumento delle indennità spettanti ai testimoni, ai consulenti tecnici, periti, eccetera, un miliardo e 292 milioni per la nuova misura della indennità integrativa speciale e, tra le variazioni dovute all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione, devesi annoverare la spesa di 850 milioni per l'incremento delle spese per il mantenimento e trasporto dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e pena in relazione all'aumento delle diarie e rette di mantenimento, si deve necessariamente concludere che, come af-

fermavo innanzi, nulla o quasi nulla è mutato nella politica della spesa dell'Amministrazione della giustizia.

Ferma è rimasta da vari anni anche l'assegnazione di 300 milioni per l'assistenza a favore dei dimessi dagli istituti di prevenzione e pena ed alle loro famiglie quasi che nel frattempo il costo della vita non fosse aumentato e lo stanziamento predetto, *ab initio*, eccedesse le esigenze effettive. Nel mio intervento in sede di discussione del bilancio della Giustizia, per l'esercizio 1963-1964, segnalavo già l'estrema esiguità di tale stanziamento ed affermavo che per compiere un'opera altamente morale e sociale quale è quella dell'assistenza prevista dalla legge 23 maggio 1946, n. 491, il denaro non va misurato con la bilancia dell'avarizia. Sono note le dure difficoltà che incontrano gli ex detenuti per trovare lavoro e quindi per ritrovare la retta strada e quanto bisogno essi abbiano di essere assistiti materialmente e moralmente. È noto altresì come molte, troppe famiglie di detenuti precipitino nello squallore della miseria, per cui si verificano anche franamenti morali e dissolvementi dei nuclei familiari che danno reclute alla prostituzione ed alla delinquenza, specie minorile. Direi che in questo campo è urgente organizzare un'assistenza assai più efficiente ed efficace, con larghezza di mezzi, specialmente per la tutela e la difesa dei minori che appartengono a tali sventurate famiglie e per i quali occorre una grande opera di bonifica umana.

Nel citato mio intervento, parlando della edilizia penitenziaria, e rilevata la necessità, che indubbiamente esiste tuttora, di un largo impiego di mezzi per costruire nuovi stabilimenti di prevenzione e di pena, secondo le concezioni moderne per l'umanizzazione della pena e per assicurare la possibilità di lavoro a tutti i detenuti, facevo presente l'esigenza di elevare la retribuzione da corrispondere agli stessi.

Ho notato con soddisfazione che, nella nota preliminare di cui si discute, si afferma che, per quanto riguarda il programma futuro, è da segnalare che si sono già raccolti tutti i dati necessari per poter sottoporre all'apposita Commissione interministeriale

la proposta dell'aumento delle mercedi per detenuti lavoratori.

Non occorre certo illustrare la necessità morale e sociale di corrispondere una retribuzione giusta, così come non occorre spendere parola per dimostrare che l'ozio è veramente il padre dei vizi e vana sarà ogni opera di emenda e di educazione se ai detenuti mancherà la scuola altamente educativa del lavoro, che peraltro darà ad essi anche il beneficio di apprendere un mestiere o di perfezionarsi nel proprio, così da essere utili a se stessi, alle loro famiglie ed alla società quando, espiata la pena, saranno ridiventati liberi cittadini.

Ho appreso con piacere (insieme alla senatrice Alcidi Rezza Lea presentai un apposito ordine del giorno in occasione della discussione dell'esercizio in corso) che il Consiglio superiore della Magistratura ha espresso il richiesto parere sul progetto del nuovo ordinamento penitenziario; non dovrebbero esservi ora più remore perchè esso completi l'iter per l'approvazione definitiva.

È nota infatti e da tutti avvertita l'esigenza di un nuovo ordinamento in materia essendo quello in vigore in pieno contrasto con l'articolo 27 della Costituzione, il quale dispone che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato, mentre il regolamento vigente prevede il pancaccio, il trattamento a pane ed acqua, l'uniforme a strisce, la rasatura a zero. Non occorre aggiungere altro per dimostrarne l'estrema arretratezza.

In tema di riforme appare necessario ed urgente altresì provvedere all'attuazione dell'articolo 24 della Costituzione, terzo comma, il quale stabilisce che sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi in ogni giurisdizione. Ora, è fin troppo noto quali e quanti siano i disagi e le lungaggini per ottenere l'ammissione al gratuito patrocinio in sede civile e come funzioni male, senza alcuna effettiva garanzia di efficienza e validità, la difesa d'ufficio degli imputati non abbienti; sicchè il dettato costituzionale appare sostanzialmente eluso.

Ma la riforma fondamentale, quella cioè di cui più intensamente sono avvertite la necessità e l'urgenza, come bene osserva la stessa nota preliminare, è la riforma dei codici, le cui norme devono essere adeguate alla Costituzione e allo sviluppo economico sociale della comunità nazionale.

Non va taciuto in proposito che, fra le cause delle disfunzioni, insufficienze e deficienze, che si sono verificate nell'amministrazione della giustizia negli ultimi tempi, così da creare quel diffuso disagio che ha fatto addirittura parlare di crisi della giustizia, non vi sono soltanto l'insufficienza dei mezzi finanziari, la mancanza di una adeguata e moderna attrezzatura di mezzi tecnici, la scarsità di locali funzionali ed efficienti, l'insufficienza numerica dei Magistrati, i quali fra l'altro in alcuni uffici sono in eccesso ed in altri in difetto in rapporto alle esigenze di lavoro (per cui andrebbero riviste e modificate le piante organiche) ma anche e soprattutto l'arretratezza, l'inadeguatezza e la non corrispondenza ai precetti costituzionali di istituti e di norme dei codici.

Sotto questo aspetto noi siamo, come ebbi a rilevare nel mio intervento del 23 febbraio scorso, nella stessa condizione di chi, divenuto adulto, sia costretto a indossare abiti confezionati per il tempo in cui era giovanetto: è evidente che l'abito avrà strappi e lacerazioni un po' dappertutto e che l'uomo che l'indossa si sentirà stretto, premuto ed oppresso mentre i suoi movimenti saranno limitati ed inceppati. Indubbiamente la riforma è urgente, troppo tempo si è perduto e bisogna almeno non perderne altro, ma non si può certo non riconoscere la estrema difficoltà di procedervi e contemporaneamente negare le difficoltà obiettive; appare altresì pienamente giustificato il criterio seguito dall'onorevole Ministro di dare la precedenza ai codici di rito e tra essi a quello di procedura penale che più degli altri richiede maggiori e più sostanziali modifiche e che è lo strumento idoneo per assicurare i fondamentali precetti costituzionali sulla inviolabilità dei diritti della difesa, sulle necessarie garanzie della libertà dei cittadini e per l'attuazione di un procedimento più

libero di superstrutture formali, più agile, ma in pari tempo più incisivo e penetrante al fine di ottenere una giustizia più rapida e illuminata.

Certo non è questa la sede più adatta per esaminare e discutere i criteri cui deve ubbidire la riforma del predetto codice; lo faremo quando verrà in discussione — e speriamo al più presto — il relativo disegno di legge-delega. Mi preme soltanto rilevare che nella nota preliminare non si fa alcun cenno — mentre vi si parla della riforma dei codici di rito e del codice civile — a quella del codice penale. Ritengo che si tratti di involontaria omissione in quanto non vi è dubbio alcuno che anche tale codice debba essere riformato. Ricordo che lo stesso onorevole Ministro, nel concludere la discussione sullo stato di previsione della spesa per l'esercizio ora in corso, rilevava tale necessità specificando, fra l'altro, che occorre eliminare tutti i casi di responsabilità obiettiva che sono inconciliabili con l'articolo 27 della Costituzione, il quale sancisce, al primo comma, che la responsabilità penale è personale.

Non vorrò addentrarmi nella disamina dei problemi particolari attinenti al codice penale. Desidero soltanto accennare ad una esigenza di carattere generale per quanto riguarda le pene. A mio avviso è sommamente auspicabile che i limiti di pena attualmente previsti per i singoli reati siano ridotti nel minimo. Ciò evidentemente per dare al giudice la possibilità di adeguare la sanzione da comminare alla infinita varietà dei casi che la realtà presenta. Non di rado è accaduto che, per essere la pena stabilita dalla legge troppo grave nel minimo, il giudice, ripugnando alla sua coscienza punire in modo sproporzionato, abbia concesso attenuanti giuridicamente inesistenti o escluso aggravanti esistenti o, peggio ancora, assolto colpevoli.

Ciò è accaduto particolarmente nei processi di furto. Il codice vigente, infatti, evidentemente ispirato a criteri di difesa troppo rigorosa del patrimonio, prevede pene assai gravi per la forma aggravata di tali reati: da uno a sei anni quando vi è una sola aggravante, da tre a dieci anni quando

concorrono due o più aggravanti. Se poi vi si aggiunge, come non di rado accade, la continuazione nel reato o la recidiva o, peggio ancora, l'una e l'altra, si raggiungono pene veramente esorbitanti. E talvolta si tratta di episodi modesti nella loro entità. Tale è il caso, ad esempio (che purtroppo si verifica frequentemente nelle zone povere di montagna) di famiglie intere o di tre o più persone che insieme vanno a rubare legna nei boschi, tagliando alberi non maturi per il taglio. In tal caso il furto è doppiamente aggravato perchè commesso con violenza sulle cose e da tre o più persone (articolo 625, nn. 2 e 5, del codice penale).

Il codice penale prevede una girandola infernale di aggravanti, per cui è veramente difficile (anche per chi conoscendo la legge si proponga di evitarle tutte e di commettere un furto semplice) realizzare tale... buon proposito. Siffatta esagerazione della pena è avvertita dalla coscienza popolare, tanto che spesso, in presenza di condanne assai gravi per delitti di furto aggravato, si sente esclamare: « Neanche se avesse commesso un omicidio ».

Altrettanto necessaria ed urgente appare, infine, la riforma dell'ordinamento giudiziario che è in stretta connessione ed interdipendenza con quella dei codici, specialmente di rito. È di tutta evidenza che sarebbe vana fatica affannarsi a creare buone leggi se nel contempo non si provvedesse in modo idoneo ed adeguato ad assicurare la piena efficienza e funzionalità di chi è chiamato ad interpretarle ed applicarle.

Non mi pare che possa esservi alcun dubbio che l'aspetto più importante, vorrei dire essenziale, di siffatta riforma investe il delicato problema di assicurare l'assoluta indipendenza del giudice, il quale è al centro della vicenda giudiziaria e deve decidere unicamente secondo scienza e coscienza.

Dalla sua coscienza, dalla sua capacità, dalla sua intelligenza dipendono in definitiva la retta applicazione della legge e l'attuazione della giustizia.

È noto che l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, da cui deriva *naturaliter* quella del giudice, sono garantite dalla Costituzione. Ma è da dire che il problema non



va riguardato soltanto sotto l'aspetto giuridico-costituzionale poichè esso ha un'importanza fondamentale di ordine politico.

È infatti innegabile che il principio della indipendenza del giudice costituisce il fondamento primario di ogni convivenza libera e democratica, l'insostituibile garanzia della libertà di tutti e di ciascuno, il sicuro affidamento per l'attuazione di una vera giustizia. Di qui la inderogabile esigenza non solo che esso sia affermato dalla legge ma che sia anche dalla legge stessa inflessibilmente difeso. E vorrei aggiungere, come ebbi ad affermare in altra occasione e come d'altronde appare evidente, che tanto più siffatto principio è reso chiaro ed indiscusso nella legislazione e nella pratica attuazione, tanto maggiore sarà la fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia.

Tali concetti sono di una così palmare evidenza che non metterebbe conto di ripeterli se non si fosse verificato il fatto che le accuse di incostituzionalità rivolte alla legge 24 marzo 1958, n. 195 sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura e riflettenti la violazione del principio dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura, sono state ritenute, per lo meno in parte, fondate dalla Corte costituzionale. Nasce di qui anche l'esigenza di rivedere, alla luce delle critiche mosse, della esperienza e della detta sentenza, la citata legge.

Avviandomi alla conclusione di questo mio rapido intervento vorrei sottolineare quella che mi sembra una utile innovazione nella impostazione della nota preliminare di cui ci occupiamo, in quanto la stessa non si limita, come mi sembra sia accaduto per il passato, a registrare e ad illustrare le varie voci dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per il prossimo anno finanziario ma dà conto, sia pure con rapidi cenni, dell'attività svolta per quanto attiene alla organizzazione giudiziaria, all'edilizia giudiziaria, al notariato, alle libere professioni, agli affari penali, agli Istituti di prevenzione e di pena ed annuncia altresì alcuni propositi per il programma futuro, specie nel settore legislativo.

Trattasi, come è evidente, di un quadro assai sintetico ma tuttavia sufficiente a dare alcune utili indicazioni come ad esempio quelle relative all'edilizia giudiziaria e penitenziaria. Risulta dai dati esposti, infatti, che i contributi concessi ai Comuni per la costruzione di edifici giudiziari a norma delle leggi 15 febbraio 1957, n. 26 e 18 febbraio 1963, n. 208, hanno consentito la realizzazione di opere per 34 miliardi di lire, di cui 27 circa a carico dello Stato e che per il 1965 si prevede che potranno essere concessi i contributi a circa 20 Comuni per un importo di opere di circa lire 2 miliardi e 400 milioni e con una spesa a carico dello Stato di circa un miliardo e 800 milioni.

Inoltre qualche realizzazione di notevole importanza si è verificata nel settore della edilizia penitenziaria. Certo le esigenze sono moltissime e gravi e molto cammino resta da fare in questo particolare settore. Si incominciano appena a muovere i primi passi, ma è già qualcosa.

Una nota poco lieta però è registrata nell'ultimo periodo del sottotitolo dedicato all'edilizia giudiziaria. Vi si dice: per l'esercizio 1966, peraltro, essendo state le somme disponibili quasi tutte impegnate dai contributi concessi negli anni precedenti, le concessioni di contributi dovranno essere contenute nella somma residua di circa 200 milioni di lire prevista dalle ricordate leggi. Ciò significa che il ritmo delle costruzioni degli edifici giudiziari sarà rallentato anzichè essere accelerato come dovrebbe farsi. È necessaria una nuova legge per ulteriori stanziamenti.

Ma parlando di edilizia giudiziaria e penitenziaria non posso esimermi dal rivolgerle — me lo consenta onorevole Ministro — la vivissima preghiera perchè ella intervenga al fine di far ottenere il più rapidamente possibile la concessione del contributo straordinario al comune di Avellino, che ha nobilissime tradizioni nel campo giudiziario, per la costruzione del nuovo palazzo di giustizia. Il suo Ministero, con lettera del 3 agosto del corrente anno, inviata per conoscenza anche al comune di Avellino, trasmetteva la domanda e la relativa documentazione al Ministero del tesoro facendo pre-

sente che aderiva all'iniziativa del detto Comune tenuto conto delle deficitarie condizioni del bilancio dello stesso, dell'assoluta necessità di provvedere quegli uffici giudiziari di una sede degna e che riteneva che si potesse concedere un contributo annuo di lire 42 milioni e 736 mila per anni 20, pari cioè a circa il 75 per cento del rateo annuo di ammortamento del mutuo occorrente e chiedeva infine di conoscere in merito il parere del Ministero del tesoro. Non avendo ricevuto più alcuna notizia il mio Comune, in data 16 ottobre ultimo scorso, ha inviato una lettera di pressante sollecito al Ministero del tesoro e per conoscenza al Ministero di grazia e giustizia.

Invoco ancora il suo intervento presso l'onorevole Ministro dei lavori pubblici per la costruzione del penitenziario in Avellino. L'opera è stata già appaltata ma l'imprenditore non ha iniziato i lavori perchè, a causa della lievitazione dei prezzi, gli stessi non sono più remunerativi. Egli ne ha chiesto la revisione e sembra che il Ministero riconosca il diritto alla revisione, per lo meno in parte.

Onorevoli colleghi, vogliate scusarmi per la digressione e gradire i miei più vivi ringraziamenti per la cortese attenzione. Consentitemi infine di rinnovare l'augurio fervido che Parlamento e Governo realizzino al più presto quel moderno ed efficiente ordinamento dell'Amministrazione della giustizia che deve assicurare il progresso civile del nostro Paese. (*Applausi dal centro-destra*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Kuntze, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche l'ordine del giorno da lui presentato insieme ai senatori Terracini, Rendina, Morvidi, Maris, Gramagna e Gullo. Si dia lettura dell'ordine del giorno.

**P I R A S T U ,** *Segretario:*

« Il Senato,

constatato che nel settore legislativo — così come risulta dalla nota preliminare dello stato di previsione della spesa del Mi-

nistero di grazia e giustizia per l'anno 1966 — non vi è alcun accenno alla predisposizione di disegni di legge in materia di ordinamento giudiziario e penitenziario, di riforma del Codice penale e di riforma della legge sul Consiglio superiore della magistratura;

considerato che un sollecito intervento legislativo in tali materie è richiesto dagli operatori del diritto e dall'opinione pubblica democratica ed è obiettivamente necessario per assicurare il rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, per assicurare la finalità rieducativa del condannato, per rendere effettiva l'indipendenza della magistratura;

ritenuto che già in occasione di passati bilanci furono presentati ordini del giorno volti ad impegnare il Governo alla predisposizione di disegni di legge in tali materie e che il Governo accettò gli ordini del giorno medesimi, sia pure come "raccomandazione",

impegna il Governo a predisporre provvedimenti nelle materie ricordate ed a fornire al Senato, entro la fine dell'anno 1965, tutti gli elaborati di cui potrà disporre per tale epoca ».

**P R E S I D E N T E .** Il senatore Kuntze ha facoltà di parlare.

**K U N T Z E .** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il nostro Gruppo ha ritenuto di dover ripresentare in Assemblea questo ordine del giorno che, presentato in Commissione, fu disatteso e respinto da lei, onorevole Ministro, per le ragioni che ella allora ci espose ma che noi vorremmo qui riesaminare insieme nella speranza che ella si convinca della giustezza delle nostre osservazioni.

Il mio intervento sarà senza dubbio doverosamente breve, così come è imposto dalla prassi e dalle norme regolamentari che disciplinano gli interventi fatti ad illustrazione di ordini del giorno. D'altra parte credo che non vi sia bisogno, per un attento lettore del documento da noi presentato, di un'ampia illustrazione, specialmente dopo

gli interventi che si sono avuti, sia in Commissione che qui in Aula oggi, i quali si sono occupati dei problemi che affliggono la giustizia e che costituiscono nel loro insieme quella che comunemente oggi viene definita la crisi della giustizia.

In un primo tempo, quando si pronunciava questa espressione, essa veniva ad urtare alcuni dei cultori più timorati del tempo di Temi, ma adesso questa frase è entrata nella comune accezione, tutti la condividono e tutti la ritengono adeguata alla realtà che esiste nell'amministrazione della giustizia.

Onorevole Ministro, il nostro ordine del giorno non dice delle cose nuove. Purtroppo la soluzione di questi problemi è stata da noi sollecitata anche nel corso della discussione dei passati bilanci da molti e molti anni, anzi direi da decenni. Si è sempre, da parte di tutti e con una intesa veramente sorprendente tra tutte le parti politiche, pur nella diversità delle opinioni, riconosciuta la necessità dell'urgente soluzione di questi problemi, che però fino ad oggi non hanno trovato non dico una loro realizzazione concreta, ma nemmeno un piccolo avviamento a soluzione.

Che cosa chiediamo, onorevoli colleghi, con quest'ordine del giorno? Ci occupiamo di quattro problemi che crediamo non siano i soli certamente, ma siano quelli che hanno una maggiore importanza ai fini della realizzazione di una più rapida, più concreta giustizia e di un adeguamento della nostra legislazione alle norme costituzionali.

Ci riferiamo, onorevole Ministro, all'ordinamento giudiziario. Ricordo che allorquando, nella passata legislatura, nel gennaio 1963 se non ricordo male, fu approvato quello stralcio che rifletteva le promozioni dei magistrati, dall'allora Guardasigilli onorevole Bosco ci fu promesso che entro l'anno tutta la materia dell'ordinamento giudiziario sarebbe stata riveduta, ragione per cui certi problemi e certe soluzioni che noi — dico noi parlamentari, non solamente noi della nostra parte politica — avevamo avanzato dovevano essere rimandati a questa regolamentazione di ordine generale.

Dal gennaio 1963 ad oggi sono passati molto più di due anni e ci avviciniamo ai tre, ma di questa nuova legislazione in materia di ordinamento giudiziario non si vede ancora nulla e pare che vi siano ancora delle Commissioni che studiano.

Ci occupiamo, in quest'ordine del giorno, dell'ordinamento penitenziario, il quale credo, onorevole Ministro, che finalmente sia maturo. Sembra che fosse maturo fin dalla passata legislatura, poi c'è stata una revisione, c'è stato il parere, se non erro, del Consiglio superiore della Magistratura che pare sia intervenuto, ragion per cui non dovrebbero esservi altre remore alla presentazione di un disegno di legge in proposito.

Ci occupiamo ancora della riforma del codice penale, sulla quale noi ci soffermammo particolarmente anche in Commissione perchè notammo una strana omissione nella relazione del Guardasigilli il quale, nel riferirsi alle riforme che si sarebbero dovute fare entro breve termine di tempo, taceva completamente del codice penale, che invece aveva formato sempre oggetto di animata discussione in sede di esame di tutti i bilanci precedenti. Quindi noi sollecitiamo la riforma anche di questo codice.

Non vorrei ripetere qui cose già dette, soprattutto non vorrei ripetere quello che tante volte in quest'Aula ha detto il nostro collega senatore Picchiotti, che cioè qui i progetti di riforma si sommano ai progetti di riforma, le Commissioni si sostituiscono alle Commissioni, cambiano i Ministri, cambiano le Commissioni, cambiano i progetti e non si riesce a portare nulla a buon fine. Non vorrei che questo assurgesse a sistema, in modo tale da non poter mai portare a termine questa riforma. Anche perchè, poi, se qualche parlamentare si rende diligente proponendo delle riforme parziali, si sente dire dal Governo ed anche dalla maggioranza che non è il caso di apportare riforme parziali perchè tutto va rimandato a questa grande riforma generale dei codici e, nella materia che ci occupa, del codice penale.

Ci occupiamo ancora della riforma della legge sul Consiglio superiore della Magistratura e credo che questo sia un problema che

tutti, onorevoli colleghi, dobbiamo ritenere urgente. Io non credo e non pretendo che voi possiate aderire su questo terreno alle soluzioni che noi proponiamo o a quelle per esempio che oggi, almeno sotto un aspetto particolare di questo problema, ha suggerito il collega senatore Pace; ma nessuno potrà negare che questo problema sia scottante ed urgente proprio per quelle ragioni che sono state qui ripetute non soltanto dal collega Pace, ma anche dal collega Milillo, e cioè per questo stato di incertezza, non voglio parlare di lacerazione, che crea disagio nell'ambito della Magistratura e che deve certamente preoccupare il vostro animo di legislatori ed anche il Governo, se il Governo ha veramente, come afferma di avere e noi purtroppo abbiamo motivo di dubitarne, la volontà politica di affrontare questi problemi e di avviarli a soluzione. Che questi problemi costituiscano oggi una vera cancrena dell'amministrazione della giustizia è cosa ormai universalmente riconosciuta.

Signor Ministro, desidero leggere poche righe di un articolo pubblicato su un giornale che non è della nostra parte: è « Il Giorno », e l'articolo è del suo direttore, di Enzo Forcella.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Non è il direttore.

K U N T Z E . In questo articolo, che si riferisce a quel Convegno della TV in cui era stata lamentata la pendenza di oltre un milione di cause tra civili e penali, si afferma, oltre che ripetere queste cifre veramente impressionanti: « Centinaia e migliaia di anni di carcere preventivo per gli innocenti, miliardi di danni che attendono di essere liquidati, incalcolabili perdite di tempo per tutta la società e soprattutto, come è stato giustamente notato, la giustizia soffocata da una valanga di carta da bollo con la sfiducia dei cittadini che si allarga a macchia d'olio ». Sicchè questi problemi sono usciti dal campo ristretto dei giuristi, degli operatori del diritto e sono diventati problemi che appassionano l'intera opinione pubblica nazionale, sono problemi che incidono in maniera decisiva sulle sorti stesse del nostro vivere civile.

Ed allora, onorevole Ministro, lei non dovrà rimproverarci se, solleciti di questi problemi, abbiamo ritenuto di dover ripresentare questo ordine del giorno. So bene, signor Ministro, che ella ci disse di non poter accettare quello che potrebbe sembrare un *ultimatum* contenuto nell'ultima parte di questo ordine del giorno. Ma se ella, onorevole Ministro, leggerà con attenzione questo nostro ordine del giorno vedrà che questo *ultimatum* è soltanto apparente, perchè noi non dicevamo di impegnare il Governo a presentare tutti gli elaborati dei disegni di legge in questa materia (questo purtroppo anche se fosse stato desiderabile sapevamo che non sarebbe stato possibile, dati i ritardi e le remore che non soltanto a lei vogliamo rimproverare, ma soprattutto rimproveriamo alla insufficienza e alla negligenza dei precedenti Governi), ma dicevamo soltanto: « impegna il Governo a predisporre provvedimenti nelle materie ricordate » — e su questo crediamo che tutti possano essere d'accordo. Noi, a ragion veduta, onorevoli colleghi, proprio al fine di poter ottenere unanimità di consensi non abbiamo voluto in quest'ordine del giorno additare soluzioni particolari quali sono quelle che a noi, secondo il nostro punto di vista politico, sembrano giuste, ma abbiamo voluto solamente richiamare l'attenzione su questi problemi e sull'urgenza e la necessità di queste soluzioni — « ed a fornire al Senato, entro la fine dell'anno 1965, tutti gli elaborati di cui potrà disporre per tale epoca ». Non parliamo quindi di tutti gli elaborati, ma di tutti quelli di cui il Governo potrà disporre. Mi sembra che la richiesta fosse contenuta...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*  
Scusi, senatore Kuntze, dato che con lei si discorre molto bene di cose concrete, vorrei sapere che cosa significa l'espressione « gli elaborati ». Io al Senato posso presentare soltanto disegni di legge approvati dal Consiglio dei ministri sulle materie che lei mi indica.

K U N T Z E . Non è questo che noi intendevamo dire, onorevole Ministro. Nel capoverso conclusivo del nostro ordine del

giorno vi è una prima parte con la quale noi impegnamo il Governo a predisporre provvedimenti sulle materie ricordate e precisamente su quelle quattro materie alle quali ho accennato: ordinamento giudiziario, ordinamento penitenziario, codice penale, riforma della legge sul Consiglio superiore della Magistratura, e a fornire inoltre al Senato, entro la fine del 1965, gli elaborati relativi che sono pronti, i disegni di legge che possono essere presentati e discussi. Lei stesso, onorevole Ministro, credo che abbia riconosciuto ora che il disegno di legge sull'ordinamento penitenziario può essere presentato perchè è maturo.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia.* Posso anticiparle le notizie che intendevo dare in seguito. Tale disegno di legge è stato da me diramato per la approvazione del Consiglio dei ministri da oltre sei mesi e ancora non siamo riusciti a presentarlo.

**K U N T Z E**. Il rimprovero, allora, onorevole Ministro, non va a lei, ma al Governo. Perchè il Governo passa sempre in seconda linea questi problemi quando poi, attraverso le pubblicazioni che ci sono note, sappiamo che il Consiglio dei ministri si occupa non solo dei problemi principali per la salvezza della Patria, ma anche di problemi che non hanno un'urgenza e una necessità immediata di soluzione quali quelli che oggi, non soltanto come giuristi o come componenti della Commissione giustizia, additiamo all'attenzione dei cittadini? È tutta l'opinione pubblica, infatti, che urgentemente reclama queste soluzioni, come è dimostrato da quei dibattiti che appaiono sulla stampa — e non soltanto sulle riviste specializzate — alla TV e che riflettono non l'opinione del singolo giornalista, ma tutta l'opinione pubblica che a questi problemi è oggi vivamente interessata.

Per queste ragioni, onorevole Ministro, noi la preghiamo, entro i limiti che noi abbiamo riconosciuto giusti, di poter accogliere, sia pure come raccomandazione, così come ha accolto gli altri ordini del giorno in Commissione, questo nostro ordine del giorno.

Vorrei, onorevoli colleghi, qui ricordare che allorquando si parlò di riforma dei co-

dicci, e noi della nostra parte rivendicammo al Parlamento l'esercizio di questa attività legislativa che non era una novità nella nostra legislazione, ed i Regolamenti della Camera e del Senato offrivano gli strumenti per poter arrivare a questo, ci fu detto: non venite su questo terreno perchè altrimenti la riforma dei codici non si farà mai.

Ora, onorevole Ministro, io vorrei pregarla perchè finalmente questi problemi siano affrontati con quella serietà e con quell'impegno e con quella volontà politica che la gravità di questi problemi effettivamente richiede.

Se se ne fosse occupato il Parlamento, da quando lo abbiamo detto, questi problemi sarebbero stati non solo affrontati, ma quasi certamente risolti. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

**P R E S I D E N T E**. Non essendovi altri iscritti a parlare sugli articoli relativi allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro di grazia e giustizia.

**R E A L E**, *Ministro di grazia e giustizia.* Onorevoli colleghi, signor Presidente, io credo che comprendiate le ragioni per le quali la mia risposta sarà breve e frammentaria, non essendo tra l'altro assolutamente preparato perchè (lo dico per vostra conoscenza, ma la cosa non ha nessuna importanza e potrebbe anche non essere ripresa dagli stenografi) la mia giornata di oggi è cominciata questa mattina dinanzi alla Commissione giustizia della Camera per discutere un disegno di legge importante, è continuata al Consiglio dei ministri fino alle 15,30 e solo alle 15 ho saputo che oggi alle 17 dovevo discutere il bilancio della giustizia. Quindi sono venuto qui fornito di molte carte del tutto inutili, senza nessuna cognizione di quello che avrei udito, ma immaginando, a parte l'ordine del giorno di cui sapevo l'esistenza, gli argomenti che sarebbero stati trattati.

Dico questo solo a giustificazione della brevità e del disordine con cui io mi esprimerò dovendomi fondare unicamente sugli appunti che ho preso mentre parlavano i vari oratori intervenuti in questa discussione.

Quindi, anzichè un ordine sistematico, seguirò l'ordine temporale degli interventi.

Il senatore Pace (naturalmente tocco gli argomenti principali) si è occupato prima di tutto della delinquenza minorile, non già deplorandone l'aumento, perchè anzi le cifre che egli stesso ha fornito mostrano un lieve regresso e poi una stasi, ma deplorando che non ci sia un regresso più sostanziale e che soprattutto questi minorenni, una volta che siano usciti dalla prima pena, vengano abbandonati a se stessi sulla via della colpa nella quale si sono messi.

Veramente non ho capito se questo rilievo del senatore Pace, giusto nella constatazione, meno chiaro nella richiesta, significasse un richiamo ad un problema di amministrazione della giustizia oppure ad un problema legislativo.

Se si tratta di problema di amministrazione della giustizia, purtroppo debbo dire che abbiamo gli istituti che abbiamo, i magistrati che abbiamo, i mezzi che abbiamo, e le istituzioni che sono state finora fissate dai vari legislatori.

Se si tratta di un problema legislativo, vorrei ricordargli che proprio in quell'ordinamento penitenziario nuovo del quale ho testè parlato interrompendo il senatore Kuntze, c'è una parte relativa alla prevenzione della delinquenza minorile nella quale si fissano le norme secondo noi più moderne e più efficaci per addivenire ad una opera di prevenzione della delinquenza minorile che stimo lo stesso senatore Pace reputi più appropriata e necessaria di quella stessa della repressione.

Per quanto riguarda la deplorazione dei molti delitti non scoperti, anche qui dobbiamo fare una considerazione circa i limiti della capacità umana e dei mezzi a disposizione di questa capacità. Vale a dire che in questi tempi moderni, in cui i delinquenti hanno mezzi spesso insospettati, che si moltiplicano continuamente e che quindi possono anche risvegliare la loro fantasia (e il problema non riguarda soltanto l'Italia ma riguarda il mondo intero) la lotta alla delinquenza si fa sempre più difficile. E naturalmente dobbiamo tener fermo un principio

al quale certamente il senatore Pace e tutto il Senato vorranno essere fedeli, quello cioè che non si tratta di accertare cose non vere, che non si tratta di scoprire o di fingere di scoprire i delitti, ma si tratta di individuare coloro che li hanno veramente commessi: si tratta, quindi, di potenziare l'opera di repressione e nello stesso tempo di evitare gli errori giudiziari dei quali sono ricche le cronache giudiziarie di tutti i tempi. Il senatore Pace, almeno a giudicare dalla vivacità con cui si esprime, è certamente giovane, ma ricorderà un caso famoso, che si verificò tempo fa, di inefficienza della polizia giudiziaria, cioè l'arresto di quel povero signor Girolimoni come autore di una serie di delitti sui minorenni, e ricorderà pure come tutto questo finì. Voglio dire, con ciò, che non bisogna dimenticare che occorre conciliare la repressione con il rispetto della tutela dell'innocenza, e quindi con la necessità di evitare gli errori giudiziari.

Per quanto riguarda poi l'aspetto legislativo di questo problema, cioè la dipendenza della polizia giudiziaria dai magistrati inquirenti, il senatore Pace ha avuto egli stesso la bontà di ricordare che nel disegno di legge contenente i criteri per la riforma del codice di procedura penale esistono due principi che si attagliano alle necessità che egli ha indicato. Dallo stesso senatore Pace e da altri, per ultimo dal senatore Kuntze quando ha svolto il suo ordine del giorno, è stata deplorata quella famosa dimenticanza della nota illustrativa a proposito del codice penale. In realtà, come ebbi a spiegare in Commissione (dissi, se non erro, al senatore Kuntze che non si trattava di una dimenticanza dolosa), non è che si sia tralasciato l'argomento perchè non si voleva provvedere alla materia; si è trattato di un disagio nella compilazione di questa nota dovuto al fatto che in materia di articolazione di provvedimenti siamo effettivamente più indietro rispetto al codice penale che rispetto agli altri codici, e questo per la ragione che fu enunciata da me allorchè dissi — e mi pare con un certo consenso da parte di ambedue le Camere — che occorreva dare priorità ai codici di rito rispetto ai codici sostanziali.

Tuttavia — e con ciò, con un minimo di sistema, vengo ad uno degli argomenti sostenuti dal senatore Kuntze — del codice penale noi ci occuperemo, e ce ne occuperemo soprattutto per quanto riguarda la materia che è stata ricordata dal senatore Nicoletti, cioè per quanto riguarda quelle parti del codice penale che io stesso ho indicato come più urgentemente bisognevoli di riforma: i limiti di pena, soprattutto, quindi la pena per certi specifici reati.

Qui è stata ricordata l'eccessiva severità, frutto di una tradizione di altri tempi, con cui, soprattutto quando cospirano varie aggravanti che spesso sono solo di carattere giuridico e non sono di carattere, vorrei dire, morale, sono colpiti i reati contro la proprietà, e poi il grosso problema del concorso o della responsabilità obiettiva. Rispondo al senatore Pace, e contemporaneamente al senatore Kuntze, che anche la soluzione di questi problemi appartiene agli impegni che il Governo ha preso e crede di poter mantenere nei confronti del Parlamento e del Paese.

Infine il senatore Pace ha toccato ampiamente l'argomento che egli ha chiamato della lacerazione tra i magistrati. Egli ha benevolmente ricordato come io abbia sempre detto che una delle mie maggiori angosce, vorrei dire, o preoccupazioni è stata quella di constatare questa frattura esistente tra i magistrati, senza neanche accennare a quella frattura ulteriore alla quale ha accennato il senatore Pace quando si è riferito a certi contrasti verificatisi nel Congresso dell'Associazione dei magistrati.

Vorrei però osservare preliminarmente al senatore Pace — egli ha fatto alcune osservazioni circa il modo in cui risolverebbe il problema del Consiglio superiore — che non è che queste indicazioni possano essere astrattamente accolte come quelle del senatore Kuntze e come quelle di altri intervenuti, perchè non è con l'accoglimento di queste istanze che si sana la lacerazione, essendo questa dovuta al dissenso che divide le categorie di magistrati rispetto a questi problemi.

Il risolvere questi problemi sarà una necessità che nasce dalla nostra esigenza di rap-

presentanza del Paese, e debbo dire ancora una volta, come dico in tutte le occasioni possibili, che da tale punto di vista vanno guardati questi problemi, non dal punto di vista dei contrasti tra le categorie dei magistrati. Quando avremo soddisfatto quelle necessità nel modo che riterremo più opportuno, non avremo però senz'altro sanato il dissenso e la frattura purtroppo resterà. Mentre oggi si lamentano gli appartenenti ad una certa categoria di magistrati per il modo in cui il Consiglio superiore della Magistratura è composto, domani si lamenterebbero gli appartenenti alla categoria di coloro che oggi si oppongono alla riforma del Consiglio medesimo.

Voglio dire che i problemi esistono e vanno risolti, ma non illudiamoci di sanare in questo modo immediatamente il contrasto esistente tra i magistrati. Da parte mia ho sempre richiamato i magistrati, l'una e l'altra associazione ed anche individualmente, a considerare che di fronte agli interessi, pur legittimi, che motivano questa divisione, sta l'interesse superiore della intera Magistratura di presentarsi di fronte al Paese con un minimo di compostezza per rivendicare quel prestigio senza il quale non può assolvere le sue funzioni.

Il senatore Pace ha poi toccato, a proposito di questo problema dei magistrati, tre argomenti specifici sui quali mi soffermerò brevemente. Per quel che riguarda l'appartenenza dei magistrati ai partiti politici, il senatore Pace, ripetendo un'istanza già svolta in Commissione, ha detto: perchè non si fa una disposizione con la quale si vieti ai magistrati di essere iscritti ai partiti politici? Ho detto in Commissione e ripeto qui, giacchè la questione è stata riproposta, che non ritengo opportuna una cosa del genere perchè non è che noi oggi abbiamo i magistrati che sono iscritti ai partiti politici con la bandiera, con la tessera e con il distintivo. Può darsi che noi oggi abbiamo dei magistrati iscritti a partiti politici, ma se questo avviene senza manifestazioni esteriori oggi, continuerebbe ad avvenire anche domani con la proibizione, la quale, tra l'altro darebbe l'impressione che il problema sia più acuto di quanto sia in effetti. Inoltre, a meno di non istituire una

speciale polizia per indagare sulla iscrizione dei magistrati ai partiti politici (e magari essi potrebbero riunirsi in una specie di Carboneria per sottrarsi a questa polizia), il problema non sarebbe comunque risolto; senza contare, poi, che la soluzione sarebbe alquanto discutibile. Io credo che dal punto di vista del costume i magistrati abbiano il dovere di usare prudenza nell'affermazione delle particolari idee politiche perchè ciò può coinvolgere la loro serenità di giudizio; ma non mi sentirei tranquillo dal punto di vista costituzionale nello stabilire un divieto di convinzioni politiche, diciamo così, per i magistrati.

P A C E . Purchè restino *interna corporis!*

M I L I L L O . Sarebbe una coartazione inammissibile.

K U N T Z E . Qualcuno però ha tenuto anche dei comizi.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Sì, ci sono stati dei magistrati candidati che mi pare abbiano preso parte alla lotta politica ...

M I L I L L O . Ci sono pure quelli eletti.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Naturalmente, ci sono stati candidati fortunati ed altri meno fortunati, come capita del resto anche a coloro che non sono magistrati.

C'è un'altra questione a cui ha accennato il senatore Pace sulla quale desidero soffermarmi, anche perchè vorrei correggere una ingiusta impressione: la questione cioè della carriera facile per quei magistrati che stanno al Ministero. Vorrei dire innanzitutto che se c'è uno che non è affatto sensibile agli interessi di questo tipo della sua Amministrazione, è proprio il sottoscritto.

P A C E . *Excusatio non petita.*

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Vorrei inoltre comunicarvi che questo spirito che si è diffuso nel Paese e al quale ha

attinto anche il Consiglio superiore, spirito cioè di diffidenza verso magistrati che sono impegnati presso il Ministero, sta producendo già degli effetti dannosi che non soltanto io, ma anche e soprattutto i miei successori, sentiamo e sentiremo. Dobbiamo registrare infatti continue evasioni dal nostro Ministero di elementi i quali non ritengono di dover essere considerati dei minorati soltanto perchè sono impegnati nell'Amministrazione e quindi preferiscono tornare a giudicare. Tra non molto ci troveremo di fronte a grossi problemi di funzionamento (anzi io ne ho già qualcuno molto importante che però non credo di dover denunciare in questa sede) per quanto riguarda alcuni uffici essenziali del mio Ministero.

Vorrei infine spendere una parola, sempre su questo argomento, per disperdere l'impressione, che forse senza intenzione il senatore Pace ha diffuso, che si pensi a una specie di minorazione dei pretori. Ho sentito dire che i guai della Magistratura italiana sono cominciati il giorno in cui, sotto il patrocinio del ministro Piccioni, si è consentito ai pretori di entrare nella Magistratura collegiale. Sono veramente meravigliato perchè tutte le volte che abbiamo fatto queste discussioni siamo arrivati alla conclusione che spesso ci vuole molta più sapienza, intelligenza e spirito di sacrificio per fare il pretore isolato che non per appartenere ad un collegio dove c'è sempre il consiglio, il controllo e la comparazione dei colleghi. Non credo, ripeto, che sia stato nelle intenzioni del senatore Pace, ma vorrei cancellare l'impressione che noi consideriamo i pretori come una specie di magistrati di categoria inferiore rispetto agli altri.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Grassi, ho poco da dire. Il senatore Grassi ha riportato in sede di bilancio della Giustizia il solo problema degli affitti; probabilmente perchè, essendo partito, come avete udito, per attaccare l'immobilismo del Governo, ha creduto di doversi occupare solo di immobili, e quindi ci ha gratificato di una serie di considerazioni sul problema degli affitti e sulle responsabilità del Governo per non avere risolto il problema delle locazioni e dei relativi canoni.



Ora, io mi guarderò bene dal trattare qui a fondo questo problema così complesso; soltanto vorrei ricordare che, avendo egli negato, in un certo senso, la difficoltà obiettiva del problema, si è contraddetto quando poi ha dovuto riconoscere che la Commissione speciale della Camera dei deputati, la quale era libera di trovare la sua soluzione, dopo aver lavorato per sei mesi non è arrivata ad alcuna conclusione, perchè il problema è estremamente difficile dal punto di vista obiettivo. Tanto difficile che per diminuire questa difficoltà, nella polemica politica, il senatore Grassi ha dovuto fare un ragionamento a proposito della scala mobile che io non ho proprio capito; o meglio, l'ho capito nel senso che riflette la realtà assolutamente rovesciata.

Egli ha detto che lo spostamento della scala mobile non ci deve importare perchè si riferisce ad un numero minimo di locazioni, in quanto le locazioni vincolate il cui canone entra nel calcolo della scala mobile sono soltanto — e questo è vero — ridotte a circa il 3 o il 4 per cento del totale delle abitazioni. Ma è proprio questa la gravità del fenomeno; infatti la modificazione di alcune percentuali di aumento delle locazioni vecchie bloccate, le quali sono ridotte a quella percentuale del 3 o 4 per cento rispetto a tutte le abitazioni, porta un aumento della scala mobile per cui, secondo i calcoli dell'Istituto di statistica — e mi piace qui confermarlo — si sposta per ogni 10 per cento un punto e mezzo della scala mobile, con conseguenze in ordine assoluto di spostamenti, nelle remunerazioni, superiori complessivamente ai 100 miliardi all'anno, di cui almeno 18 o 20 miliardi proprio nelle remunerazioni pagate dagli enti pubblici. E quindi, mentre questo aumento ipotizzato del 10 per cento darebbe ai proprietari all'incirca un beneficio di 7 o 8 miliardi complessivamente, sposterebbe ricchezza, sposterebbe salari, per quanto riguarda l'intera economia, per circa 108 miliardi e, per quanto riguarda gli enti pubblici, per circa 18 miliardi.

Questo per portare soltanto uno degli elementi che determinano la difficoltà di questo problema. In ogni caso, non credo si possa accettare per già acquisita — vorrei

essere prudente fino a questo punto — la previsione del senatore Grassi che il Governo non farà altro che proporre una ulteriore proroga. Il problema è all'esame e noi speriamo di poter esprimere la nostra opinione su di esso — che, come ho detto, presenta aspetti difficili — in tempo utile perchè possa poi trovare sanzione legislativa prima del 31 dicembre, data di scadenza dei blocchi attuali.

Il senatore Milillo si è occupato, facendo alcune osservazioni che io posso condividere ma anche altre che sono contraddittorie, della impermeabilità — ho esattamente scritto le sue parole — della Magistratura nella sua maggioranza allo spirito della Costituzione; dopo di che ha detto che la colpa di ciò è dell'alta Magistratura, che si rifugia nell'Unione dei magistrati, e del Governo che più o meno condivide questo spirito. (*Interruzione del senatore Milillo*).

Vorrei dire che se così fosse, se veramente la Magistratura nella sua maggioranza fosse così impermeabile allo spirito della Costituzione, saremmo di fronte ad un caso disperato e sarebbe veramente fuor di luogo venire a parlare di questi problemi al Ministro della giustizia che sarebbe impotente di fronte a questa situazione. In ogni caso la maggior parte delle critiche che sono state fatte all'atteggiamento della Magistratura, in quanto non si riflettono — come poi per una parte invece si riflettono — su proposte di provvedimenti per il Consiglio superiore, sono critiche che, fondate o infondate che siano (e non le darei per fondate), non riguardano il bilancio della Giustizia; infatti voi sapete che la Magistratura nell'esercizio della sua funzione è autonoma, e giustamente voi siete gelosi della sua autonomia fino a rimproverare al Governo anche interventi o possibilità di influenza che il Governo non possiede affatto. Questo vale, per esempio, anche per la critica che si fa alla Cassazione perchè, come ha rilevato il collega Milillo, citando l'onorevole Bettiol, la Cassazione non segue la dottrina. Se la Cassazione non segue la dottrina, ve la volete prendere con il Governo o con il Ministro della giustizia? Vuol dire che la Cassazione non ama leggere. E che cosa volete da noi?

M I L I L L O . Tutto questo attiene alla struttura dell'ordinamento.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Ho già fatto questa premessa. Se poi voi credete di rimediare a questo unicamente attraverso la riforma del Consiglio superiore (attraverso i codici no, perchè qui si tratta di un errore di interpretazione o di ignavia di interpretazione) credo che sia un rimedio...

M I L I L L O . È una delle riforme.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. ... non completamente adeguato neanche astrattamente, indipendentemente dalle opinioni che ciascuno può avere, al problema che voi ponete. Ad ogni modo parlerò tra breve a proposito del Consiglio superiore discutendo dell'ordine del giorno del senatore Kuntze.

Per quanto riguarda la lentezza del Governo, ho già avuto occasione di accennare che qui siamo tutti lenti. Non mi venite a dire, perchè questo poi vi porta fuori del seminato, che il Governo deve saper costringere il Parlamento a correre di più. Io per primo deploro, ed ho fatto sempre (del resto sono state citate alcune mie confessioni dal senatore Milillo) questa confessione e questa deplorazione, i tempi lunghi dell'attività legislativa come di tutte le attività italiane di carattere pubblico. Io sono quello che deplora in tutte le occasioni, e con piena convinzione, questo che credo sia uno dei maggiori difetti dello Stato italiano. Fatto questo riconoscimento, fatta questa confessione, voglio dire che i tempi lunghi sono di tutti; infatti, anche a parte il codice di procedura penale, di tutti gli altri provvedimenti che ho presentato alle Camere non so quanti ne siano stati ancora approvati. Ad esempio, il provvedimento sull'aumento della competenza dei pretori è stato approvato prima dalla Commissione e poi dall'Aula, quindi è andato dinanzi alla Commissione giustizia della Camera in sede legislativa; erano tutti d'accordo, ma a un certo momento proprio alcuni rappresentanti di un Gruppo a lei molto vicino, onorevole Milillo, han-

no chiesto che fosse discusso in Aula. Il provvedimento per la depenalizzazione delle contravvenzioni di cui è iniziata la discussione prima dell'estate — a un anno circa dalla presentazione — finalmente è stato approvato dalla Commissione giustizia della Camera ed è in attesa di andare in Aula. Il disegno di legge in materia di procedura penale è stato presentato da molto tempo e speriamo che nel mese di gennaio la Commissione giustizia della Camera ne possa cominciare l'esame E potrei citarvi altri esempi. Comunque tutto questo dimostra che la lentezza non dipende soltanto dal Governo ma da tutti, e se non la possiamo ricondurre a cause obiettive o superiori alla nostra volontà, bisogna che ci battiamo tutti il petto come corresponsabili di essa.

M I L I L L O . La questione che noi facciamo è una questione di responsabilità politica del Governo e della sua maggioranza. Se il Governo ha degli impegni programmatici e si trova di fronte ad una maggioranza che non lo aiuta ad assolverli, è chiaro che a un certo punto si ha una frattura. Il Governo, allora, ha la sua scelta e può anche dimettersi.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Vi sono anche le lungaggini dovute alla opposizione che non vuole che certi provvedimenti si realizzino, anche quando crede in essi, perchè non vuole che si realizzi nulla. Non mi faccia entrare in questo argomento, poichè si tratta di un argomento politico piuttosto scottante.

M I L I L L O . Oltre tutto vi sono i Presidenti delle Commissioni che sono in continua collaborazione con il Governo per quanto riguarda l'inserimento dei provvedimenti nell'ordine del giorno.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei concludere occupandomi dell'ordine del giorno del senatore Kuntze. Ho detto le ragioni — del resto le ha ripetute lo stesso senatore Kuntze — per cui non ho accettato tale ordine del giorno. Questo dipende da una mia concezione circa l'accettazione di

queste raccomandazioni. Non posso aderire al consiglio che mi è stato dato tante volte da tutte le parti, nel senso che non costa niente accettare un ordine del giorno come raccomandazione poichè tanto le raccomandate poi non arrivano e quindi non fanno male a nessuno. Personalmente, invece, prendo molto sul serio queste cose e se non accetto come raccomandazione questo ordine del giorno è perchè vi è una data che non sono in grado di rispettare. Dal momento che è stato chiarito — e non poteva essere altrimenti — che gli elaborati altro non sono che i disegni di legge, non posso assumere l'impegno di presentare entro il corrente anno 1965 tutti i disegni di legge dei quali ha parlato il senatore Kuntze e sui quali adesso mi tratterò.

Sulla questione dell'ordinamento penitenziario mi sono già trattenuto parlando dell'intervento del senatore Pace e ho dichiarato che questo è pronto, è diramato ...

**K U N T Z E** . Questo già ci soddisfa, onorevole Ministro.

**R E A L E** , *Ministro di grazia e giustizia*. Il provvedimento, ripeto, è già pronto da molto tempo e aspetta solo la benedizione del Consiglio dei ministri.

**K U N T Z E** . Ci auguriamo che lei solleciti questa benedizione.

**R E A L E** , *Ministro di grazia e giustizia*. Non si preoccupi, io sollecito, ma il male è che abbiamo tanti altri provvedimenti e tanti altri impegni dei quali ci dobbiamo occupare.

Il secondo punto riguarda l'ordinamento giudiziario. La famosa Commissione che era stata nominata dal senatore Bosco quando fu approvata la legge stralcio non aveva funzionato: io la integrai e cominciai a funzionare. Questa Commissione ha avuto un termine per finire i suoi lavori e il termine del 31 luglio 1965 è stato rispettato. La Commissione ha concluso con un elaborato non troppo vasto, nel quale vengono esaminati alcuni problemi dell'ordinamento giudiziario, e precisamente quello che riguarda la

Magistratura onoraria, il famoso giudice di pace di cui si è parlato, quello che riguarda il modo di progressione dei magistrati di merito, quello che riguarda il modo di accesso alla Magistratura della Cassazione, quello che riguarda la posizione del Pubblico ministero nell'ordinamento giudiziario.

Non dovete dimenticare che innanzi alla Camera esiste, già approvata dalla Commissione, la famosa proposta di legge Breganze, che andrà presto in Aula, la quale tratta uno degli argomenti più controversi e più dibattuti dell'ordinamento giudiziario, cioè la progressione dei magistrati di merito.

Quindi, per questa parte, le proposte della Commissione sono assorbite e proprio per un impegno di lealtà che ho assunto di fronte all'altro ramo del Parlamento. Infatti io dissi: aspettate che la Commissione concluda, non stralciate questa materia. Ma quando poi raggiungemmo l'accordo su un testo, assunsi l'impegno, che ho ribadito anche dinanzi al Congresso dell'Associazione magistrati, da voi più volte ricordato, di accompagnare l'iter parlamentare della proposta di legge Breganze.

Quindi quella parte ormai deve camminare per suo conto.

Rimangono gli altri tre problemi. Quello del Pubblico Ministero è un problema di enorme importanza, collegato con la riforma del codice di procedura penale. Voi sapete che cosa implica questo. Tra l'altro, io mi domando se possiamo risolvere questo problema separatamente, trattandosi di definire la figura del Pubblico Ministero nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, cioè di stabilire se appartiene integralmente o separatamente all'ordinamento giudiziario, quando non sappiamo ancora se le Camere voteranno quel principio che io ho proposto della divisione dei processi in processi con istruttoria e processi senza istruttoria, un principio che postula la riconduzione del Pubblico Ministero alla sua qualità specifica di accusatore.

La proposta ha incontrato molte critiche nel campo della Magistratura (io sento di poter difendere la mia tesi e la difenderò fino in fondo innanzi al Parlamento) e sull'argomento sono stati fatti, senza solennità,

interventi nell'ambito del congresso dell'Associazione magistrati, interventi piuttosto contrari.

Quindi non sappiamo ancora quale sarà la fine di questa proposta da cui dipende moltissimo la definizione della figura del Pubblico Ministero.

Infine c'è il problema grossissimo della creazione del giudice popolare, del giudice di pace, come è stato chiamato, la proposta Sabatini, che è stata accettata dalla Commissione: si è proposto di lasciare il giudice collegiale per i giudizi civili al disopra delle 300 mila lire e di attribuire tutti gli altri giudizi a un giudice unico, però non più di carriera, ma onorario.

Questa è una grossissima questione sulla quale ho bisogno personalmente di meditare ancora; spero che voi abbiate già raggiunto la tranquillità della vostra coscienza, del vostro spirito: io non sono stato altrettanto fortunato.

Ecco le ragioni per le quali, mentre la legge Breganze, che affronta e risolve il problema più urgente dell'ordinamento giudiziario, va avanti per suo conto, io non sono stato ancora in grado di dare l'indirizzo ai miei uffici per la formulazione di un disegno di legge relativo all'ordinamento giudiziario perchè non sono in grado appunto di risolvere, nella mia coscienza, subito, quei problemi ai quali ho accennato.

Io dico queste cose in modo forse inconsueto, perchè non si vengono a fare queste confessioni di fronte al Parlamento; ma siccome siamo in « piccolo comitato », come dicono i francesi, ho creduto di parlare con la lealtà che del resto porto sempre in queste discussioni.

Per quanto riguarda il problema del Consiglio superiore della Magistratura, ho dovuto attendere il parere del Consiglio medesimo, poichè c'è una disposizione di legge che mi obbliga a chiedere e ad attendere, almeno entro certi limiti, tale parere. Il parere è venuto abbastanza recentemente, e naturalmente voi sapete in che senso. Nei prossimi mesi — non posso dire entro il 31 dicembre perchè sono carico di impegni legislativi, e soprattutto è carico di impegni il Governo; il fatto che io giunga ad una

soluzione non significa che il disegno di legge arrivi davanti alle Camere — nei prossimi mesi, dicevo, credo che il Governo dovrà assumere la sua posizione (ripeto cose che ho già detto altre volte in questa materia) o scegliendo tra le proposte di legge presentate, che sono numerosissime, oppure, come io preferirei, presentando un proprio disegno di legge sui problemi relativi alla composizione del Consiglio superiore della Magistratura.

Vorrei fare un ultimo accenno. È stato qui citato l'articolo del giornalista Forcella — mio amico, del resto — sul « Giorno » (questo giornalista non è il direttore del giornale, ma ciò non muta l'autorevolezza della penna) e sono stati forniti dei dati anche nel convegno dei quattro alla televisione.

Vorrei dare qui qualche cifra. Vi è stato un lieve miglioramento nello stato delle pendenze, tranne per i giudizi penali innanzi alle Preture e tranne — ma questo in cifra imprecisata perchè non si è potuto accertare — per le pendenze della Cassazione civile e penale, dove probabilmente c'è una uguaglianza di pendenze o addirittura un peggioramento alla data del 30 giugno 1965 rispetto alla data del 30 giugno 1964. Per il resto, nelle Corti di appello siamo passati dalle 39.750 pendenze del 31 dicembre 1964 a 38.437 al 30 giugno 1965, cioè sono diminuite nella cifra di 1.300 circa...

K U N T Z E . In materia civile?

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Sì, in materia civile. Per quanto riguarda i Tribunali siamo passati da 452.999 (quindi 453.000) al 31 dicembre 1964 a 409.413 al 30 giugno 1965, con una notevole diminuzione. Per le Preture, sempre in materia civile, siamo passati da 297.396 al 31 dicembre 1964 a 254.887 al 30 giugno 1965; anche qui vi è stata una diminuzione piuttosto notevole. Per quanto riguarda i procedimenti penali, la diminuzione è più lieve tranne che per le Preture. Siamo passati da 24.562 al 31 dicembre 1964 a 23.361 al 30 giugno 1965 per le Corti di appello; e per i Tribunali penali siamo passati da 108.471 al 31 dicembre

1964 a 104.113 al 30 giugno 1965. Invece vi è stato un accrescimento da 712.740 a 762.699 per le Preture penali.

Ma a proposito di questo aumento riguardante le Preture penali, io debbo ritornare ancora una volta, benchè non sia la sede, sul famoso problema della depenalizzazione. La maggior parte delle pendenze penali delle preture sono contravvenzioni derivanti in buona parte dalla circolazione; se questo provvedimento di depenalizzazione, che pure esso ha i suoi critici, giungerà in porto, si avrà una diminuzione del carico della Pretura penale e anche da questo punto di vista notevole sarà il miglioramento.

Non tratterò il problema degli organici, voglio fare solo un'affermazione che ripete quella fatta in Commissione, che cioè abbiamo un certo miglioramento anche in materia di organici dovuto all'afflusso di uditori promossi, che vanno assumendo le funzioni di aggiunti e poi di giudici.

Con ciò ho finito. Mi scuso della frammentarietà della mia risposta, ringrazio tutti gli intervenuti, e in modo particolare il relatore per l'ampiezza della sua relazione e l'acutezza dell'esame fatto dei vari problemi, e raccomando alla vostra approvazione il bilancio della giustizia, nonostante le critiche che esso merita: e io sono il primo a dire che le merita perchè, a causa dell'insufficienza di mezzi e di uomini, non siamo in pari, ancora, nell'assolvimento dei grandi doveri che gravano su questa amministrazione.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno Kuntze, se viene sostituita la data con le parole « al più presto » lo accetta come raccomandazione, con il senso che do alla parola raccomandazione e che ho espresso prima. Diversamente non posso accettarlo perchè la data non sono in grado di mantenerla. (*Vivi applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

**P R E S I D E N T E** . Senatore Kuntze, mantiene il suo ordine del giorno?

**K U N T Z E** . Noi non insistiamo su quella data che è parsa all'onorevole Ministro come un *ultimatum*; accettiamo il suo

suggerimento, però, nel senso che le parole che egli ha suggerito: « al più presto » siano intese nel loro significato letterale, non come una promessa fatta tanto per accontentarsi adesso e con l'intenzione poi di non parlarne più.

Confidiamo, onorevole Ministro, proprio sulla sua attività e sulla influenza che può esercitare sul Consiglio dei ministri almeno per varare quei provvedimenti che sono già pronti per essere sottoposti al vaglio delle Camere.

**P R E S I D E N T E** . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

#### Annunzio di mozioni

**P R E S I D E N T E** . Si dia lettura della mozione pervenuta alla Presidenza.

**C A R E L L I** , *Segretario*:

Il Senato,

considerato che:

a) a norma della legge n. 901 del 14 luglio 1965, è prossima l'emanazione dei decreti delegati dalla stessa legge sugli Enti di sviluppo agricolo;

b) a norma del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1962, n. 948, è necessario delimitare le zone di intervento degli Enti stessi a mezzo di decreti;

c) la Regione sarda ha impugnato davanti alla Corte costituzionale la legge numero 901 suddetta, come lesiva delle prerogative delle Regioni a statuto speciale;

d) che gli Enti di sviluppo inizieranno con i suddetti decreti la loro nuova attività, e che pertanto è necessario orientare fin da ora la loro azione;

e) che è necessario arrivare ad un coordinamento degli enti operanti in agricoltura in uno stesso territorio;

f) che è opinione espressa da tutte le parti politiche presenti al Senato che è necessario normalizzare e potenziare la possibilità di intervento sul mercato dei produttori agricoli,

impegna il Governo:

1) in attesa di nuovi provvedimenti legislativi, che istituiscano gli Enti di sviluppo agricolo in tutte le Regioni d'Italia con possibilità di intervento in tutto il territorio agrario regionale, a provvedere, valendosi degli strumenti legislativi oggi vigenti:

a) a dare potere di intervento su tutto il territorio regionale, come già per impegno preso al Senato per l'Ente Fucino per quanto riguarda il territorio agrario della Regione abruzzese, all'Ente Sila per la Calabria, all'Ente Delta per l'Emilia e Romagna, alla Sezione speciale dell'ONC per la Campania, e agli istituendi enti Marche ed Umbria per le rispettive regioni;

b) ad articolare l'Ente Puglia e l'Ente Maremma in sezioni regionali, che abbiano potere di intervento sull'intero territorio della Puglia, della Lucania, del Molise, della Toscana e del Lazio, ed a predisporre studi per la loro trasformazione in enti di sviluppo agricolo regionale;

c) ad articolare, d'intesa con i Consigli regionali del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia, l'Ente delle Tre Venezie, in maniera che le sezioni regionali dello stesso interessanti le Regioni a statuto speciale, in attesa della istituzione degli Enti di sviluppo agricolo regionali, godano di ampia autonomia e siano strettamente collegati con gli organismi regionali, a cui deve essere demandata la nomina degli organismi dirigenti;

d) a predisporre studi per la trasformazione delle sezioni regionali degli enti, di cui alle due lettere precedenti, in Enti di sviluppo agricolo regionale, e per la istituzione di tali enti in ciascuna delle altre regioni del Nord d'Italia;

2) a limitare il proprio intervento, per quanto concerne gli enti operanti in Sardegna alla fusione con l'EFTAS della sezione speciale per la riforma fondiaria presso l'Ente autonomo del Flumendosa, alla concessione delle deleghe previste dall'articolo 3, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 265, del 27 aprile 1951 e dell'articolo 3 comma 3, del decreto

del Presidente della Repubblica 27 aprile 1951, n. 264, e all'attribuzione alla Regione sarda della facoltà di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione del nuovo Ente di sviluppo;

3) a provvedere perchè, in analogia del resto a quanto stabilito dalla legge regionale siciliana n. 21, del 10 agosto 1965, e in applicazione dell'ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati in sede di discussione della suddetta legge n. 901, i Consigli di amministrazione degli enti non operanti nelle Regioni a statuto speciale siano composti da:

a) un esperto in materia agricolo-economica per ciascuna delle provincie ricadenti nel territorio dei singoli enti, designati dai rispettivi Consigli provinciali;

b) un rappresentante del Ministero dell'agricoltura e delle foreste;

c) un rappresentante del Ministero del tesoro;

d) tre rappresentanti degli imprenditori agricoli e dei coltivatori diretti, rispettivamente designati: uno dalla Confederazione nazionale agricoltura, uno dalla Federazione nazionale coltivatori diretti, uno dall'Alleanza nazionale dei contadini;

e) cinque rappresentanti dei lavoratori agricoli, designati: due dalla CGIL, due dalla CISL, uno dalla UIL;

f) tre rappresentanti della cooperazione, designati: uno dalla Lega nazionale delle cooperative, uno dalla Confederazione nazionale della cooperazione e uno dalla Unione nazionale italiana della cooperazione;

4) ad orientare gli enti perchè assumano fra i loro compiti primari e più urgenti lo sviluppo della cooperazione agricola e perchè si facciano promotori di intese e di iniziative consortili fra la cooperazione della riforma agraria e le altre cooperative, nonchè fra le varie organizzazioni territoriali della cooperazione, in modo da rafforzare le possibilità di intervento sul mercato dei produttori agricoli;

5) a porre allo studio la possibilità di affidare a cooperative di produttori agricoli

e loro consorzi le attrezzature di mercato di proprietà pubblica;

6) ad affidare agli Enti di sviluppo le funzioni pubbliche oggi espletate dai Consorzi di bonifica e a dare ad essi Enti funzioni di controllo e di coordinamento della attività di tutti gli enti operanti in agricoltura, e potere di sostituirsi ad essi, in caso di gravi inadempienze;

7) a studiare una equa ripartizione del FEOGA in maniera che di tale ripartizione possano beneficiare e gli Enti di sviluppo e la cooperazione agricola in generale (18).

TERRACINI, CONTE, COLOMBI, CIPOLLA, SAMARITANI, GOMEZ D'AYALA, COMPAGNONI, MORETTI, SANTARELLI, CAPONI, BOCCASSI, GAJANI, PIRASTU, MONTAGNANI MARELLI, PETRONE, FRANCAVILLA, MAMMUCARI, ADAMOLI, VIDALI, MACCARRONE, FARNETI Ariella, SPEZZANO, ROMANO, DI PAOLANTONIO, D'ANGELOSANTE

#### Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

C A R E L L I , *Segretario:*

Al Ministro dei lavori pubblici, per sapere quali provvedimenti intenda adottare per ripristinare al più presto le comunicazioni fra l'Isola di Camerini e il restante territorio del comune di Porto Tolle interrotto in conseguenza del cedimento di alcune arcate del ponte in cemento armato sul Po delle Tolle.

Il ripristino della efficienza del ponte è di estrema necessità ed urgenza in quanto sono rimaste isolate circa 1.000 persone la cui fiorente economia agricola è strettamente collegata al mercato, per cui i trasporti di merci, concimi, sementi, bestiame, foraggi, eccetera, sono di estrema importanza (1045).

GAJANI

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere le ragioni che hanno indotto il Mini-

stero ad escludere dalla lista dei porti da finanziare per l'esercizio 1965-66 — in base alla recente legge che prevede uno stanziamento di 75 miliardi — il porto di Carrara dei Marmi.

L'interrogante si permette di ricordare che detto porto — in continuo sviluppo — attende da decenni il suo completamento e dovrebbe rientrare quindi automaticamente nella lista dei porti da finanziare (1046).

BERNARDI

Al Ministro della marina mercantile, per invitarlo ad intervenire prontamente, nei modi che riterrà opportuni, presso la WIMAC — l'organizzazione delle compagnie di navigazione interessate ai trasporti marittimi per i porti del Nord-America — onde evitare il minacciato aumento dei noli marittimi che dovrebbe essere attuato con effetto gennaio-febbraio 1966.

Detto aumento (che si calcola di circa il 40 per cento), se praticato, sarebbe una nuova calamità — specie per il settore dei marmi già entrato in crisi — che porterebbe irrimediabilmente il mercato del Nord-America a rifornirsi di questi materiali presso altri Paesi — come il Portogallo — i quali hanno noli e costi di produzione sostanzialmente inferiori (1047).

BERNARDI

Al Ministro della difesa, per conoscere se non ritenga opportuno disporre la pubblicazione integrale degli atti delle Commissioni d'inchiesta relative al disastro di Caporetto ed a quello della mancata difesa di Roma, ottemperando finalmente ad un dovere che avrebbe dovuto essere da molto tempo adempiuto e soddisfacendo così una legittima istanza della pubblica opinione (1048).

PALERMO

#### *Interrogazioni con richiesta di risposta scritta*

Al Ministro dell'interno, per sapere se è a conoscenza che rarissimamente, per non dire mai, i segretari degli Enti locali si ri-

cordano, e comunque ne fanno applicazione, della disposizione degli articoli 59 e 143 del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, che sanziona l'obbligo del segretario di esprimere — e quindi di consacrare a verbale — il suo voto consultivo circa la legalità di ogni proposta e deliberazione degli amministratori di cui esso deve redigere verbale nell'adunanza alla quale partecipa, e se non ritenga di dovere ricordare ai segretari, tramite i prefetti ed i sindaci, la necessità di osservare puntualmente codesto obbligo (3793).

MORVIDI

Al Ministro dell'interno, per sapere:

a) se è a conoscenza che nel cortile interno della prefettura di Viterbo sono stati fatti costruire, nel 1963, due locali di complessivi metri cubi 700 circa di volume (impresa Elio Ricci e fratelli di Viterbo) da adibirsi, quello sotterraneo, a magazzino e, quello sopra terra, ad archivio;

b) che, dopo il completamento e il pagamento della detta costruzione, costata molti milioni, ne è stata ordinata la demolizione, eseguita dalla stessa impresa Elio Ricci e fratelli, per un importo di spesa di oltre venti milioni;

c) se non ritenga che ciò costituisca un vero e proprio sperpero inconsiderato di denaro pubblico di cui debbono rispondere tutti coloro che lo hanno richiesto, deliberato, approvato, convalidato e comunque permesso;

d) quali provvedimenti pertanto intenda prendere contro i responsabili dello sperpero suddetto (3794).

MORVIDI

Al Ministro degli affari esteri, per sapere se è a conoscenza che cinque lavoratori italiani, fra i quali Germano Grilli da Valle-rano (Viterbo), per avere chiesto il rispetto dei loro diritti sindacali (pagamento del salario e condizioni igieniche almeno decenti) alla ditta L. Wagner II di Werheim (Francoforte - Repubblica federale tedesca), sono

stati prelevati dalla polizia del luogo, senza dar loro possibilità di discutere le loro richieste con la direzione aziendale, trasportati immediatamente all'aeroporto in un cellulare come delinquenti comuni e quindi rimpatriati con l'annullamento del visto per la Repubblica federale tedesca quali « ospiti indesiderabili »;

e che il console italiano del luogo, pur essendo a conoscenza dei fatti, non ha ritenuto opportuno intervenire;

e per sapere altresì quali provvedimenti intenda adottare affinché i nostri connazionali lavoratori all'estero vengano adeguatamente tutelati e quali nei riguardi del console che non è intervenuto per la difesa dei suddetti italiani lavoratori (3795).

MORVIDI

Al Ministro della sanità, considerato che la tariffa nazionale dei medici è stata ormai approvata da tempo da tutti gli organi competenti,

l'interrogante chiede di conoscere se non ritenga opportuno procedere alla sollecita pubblicazione della tariffa stessa, che da tempo è vivamente attesa da tutta la classe medica italiana (3796).

PERRINO

Al Ministro delle finanze, premesso che la tabacchicoltura riveste fondamentale importanza per la regione pugliese, ed in particolare per il Salento, com'è dimostrato dagli oltre 30 milioni di giornate lavorative che essa utilizza ogni anno, per cui ogni squilibrio nel settore potrebbe avere ripercussioni negative di eccezionale portata sull'economia della Puglia e sul destino di migliaia di famiglie di lavoratori che dalla tabacchicoltura traggono i mezzi di sostentamento,

l'interrogante chiede di conoscere:

1) se risponde a verità che la Commissione istituita dal Ministero delle finanze per determinare le modifiche da apportare all'Amministrazione dell'azienda dei monopoli di Stato non comprenda una rappre-



sentanza della categoria dei produttori di tabacchi;

2) se risponde a verità la notizia — che ha suscitato vivissimo allarme e unanimità proteste nei tabacchicoltori — secondo la quale le riforme programmate preludebbero ad una liberalizzazione della produzione, che potrebbe avere gravi conseguenze negative su tutta l'economia del settore;

3) se non ritenga opportuno tranquillizzare tempestivamente la categoria interessata mediante un sollecito chiarimento ufficiale della situazione (3797).

PERRINO

Al Ministro dell'interno, per conoscere quali sono gli emolumenti complessivi, cioè percepiti sotto le più svariate voci, che riscuotono i Segretari generali dei grandi Comuni (classe A) e se è vero che alcuni, percependo anche delle indennità, del tutto ingiustificate, dalle Aziende municipalizzate, arrivano ad emolumenti di oltre un milione netto mensile e qualcuno anche di due milioni, in aggiunta a molteplici benefici (casa di abitazione gratuita o quasi gratuita, macchina, eccetera), superiori cioè a quelli di cui godono i funzionari di ex grado primo.

Ove ciò sia vero, si chiede di conoscere in base a quali leggi, e soprattutto in base a quale applicazione delle leggi esistenti, ciò possa avvenire (3798).

GIGLIOTTI

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se risulta a verità che in seguito a ricorso presentato da alcuni locatari dell'immobile di proprietà dell'Istituto delle case popolari di Trapani, sito in via Segesta n. 162 di Castellammare del Golfo, fu incaricato di espletare indagini l'ingegnere Saminaci Luigi, il quale constatò le alterazioni delle strutture murarie che, abusivamente eseguite da alcuni inquilini dello stabile, ne compromettono l'estetica e la stabilità.

Chiede altresì di conoscere per quali motivi, detto ingegnere Saminaci, accertati tali fatti, si è rifiutato di disporre, in conformità alle leggi ed ai regolamenti, che il

fabbricato sia ripristinato nelle sue strutture originarie, eliminando ogni abuso (3799).

MARULLO

Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri della sanità, dell'industria e del commercio e dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere quali provvedimenti intendano prendere per ovviare alla situazione di allarme venutasi a creare tra le 4.000 piccole aziende produttrici di bevande gassate alla notizia che forse non sarà ulteriormente prorogata, oltre il 31 dicembre 1965, la possibilità prevista dal decreto ministeriale 31 marzo 1965 di impiegare l'acido benzoico ed i suoi derivati nella produzione di bibite analcoliche, gassate e non gassate.

Considerato che il termine del 31 dicembre 1965 fu fissato tenendo presente la possibilità che per tale data fosse attuata l'armonizzazione delle legislazioni previste in sede CEE — armonizzazione che è attualmente allo studio ma che non potrà essere certamente realizzata prima della fine del 1966 — gli interroganti chiedono di conoscere se non si ritenga di congruamente prorogare la regolamentazione attualmente in vigore al fine di evitare che molte piccole aziende che operano nel settore siano costrette ad affrontare ingenti spese per la trasformazione degli impianti, con la prospettiva che, dopo poco tempo, la trasformazione stessa sia resa inutile dalla introduzione della normativa comunitaria, che sembra fin da ora orientata nel senso di permettere l'impiego di conservativi nelle bevande alcoliche (3800).

VERONESI, BOSSO, ROVERE, CATALDO,  
CHIARIELLO

Al Ministro dell'interno ed al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, per conoscere quali provvedimenti urgenti intendano adottare nei riguardi dei dipendenti dell'acquedotto degli Aurunci, da alcuni giorni in agitazione, per la mancata applicazione di una norma transitoria approvata anche dall'Autorità tutoria, che avrebbe dovuto consentire la sistemazione

normativa ed economica del personale dipendente nei tre mesi successivi e cioè entro l'agosto 1965 (3801).

FANELLI

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere quali provvedimenti urgenti intende adottare per la rimessa in efficienza della Casa comunale del comune di Vallecorsa in provincia di Frosinone, danneggiata dalla guerra e riparata in modo non confacente tanto da rimanere tuttora inefficiente (3802).

FANELLI

Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, per richiamare la sua attenzione sulla caotica situazione creatasi nelle provincie di Pistoia, Lucca e Massa Carrara in seguito ai recenti scioperi dei dipendenti della Cooperativa SACA di Pistoia, la quale gestisce una fitta rete di autotrasporti di persone — scioperi derivanti da mancata o discontinua corresponsione di salari da parte della stessa Cooperativa — e per chiedere se non ritenga urgente ed inderogabile l'intervento degli organi del Governo per studiare ogni possibilità atta a risolvere definitivamente i problemi finanziari derivanti dalla situazione deficitaria che ha investito ormai tutte le Aziende di questo vitale settore nazionale (3803).

BERNARDI

Ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, per conoscere per quali motivi non sia stata ancora ratificata la deliberazione adottata sin dal maggio 1965 dal Consiglio di amministrazione dell'INAIL intesa a perequare le retribuzioni dei medici ambulatori a quelle dei medici ambulatoriali INAM (3804).

PICARDO

Al Ministro della sanità, premesso che l'ospedale civile « San Giovanni Di Dio » di Agrigento è interessato ad assistere l'intera popolazione di quella provincia (circa 500 mila abitanti), anche se esistono nei comuni

di Canicatti, Licata, Ribera e Sciacca altri ospedali civici di minore importanza sotto il profilo della ricettività;

considerato che tale ospedale presenta uno stato di disordine organizzativo dovuto al mancato rinnovo del consiglio di amministrazione, per cui l'attività amministrativa dell'Ente si esaurisce nel rinvio di tutti quei provvedimenti che dovrebbero attendere al riassetto funzionale dell'Ente stesso;

ritenuto che nell'attuale consiglio di amministrazione vi sono componenti incompatibili con tale carica per la loro professione o per l'attività impiegatizia esercitata;

considerato che da molti anni restano ancora da effettuare alcune opere di completamento dell'edificio (ad esempio: stato di intransitabilità della scala di accesso ai reparti che costituisce pericolo alla incolumità di quanti vi accedono);

considerato che occorre rinnovare totalmente le attrezzature sanitarie in relazione al progresso scientifico, oltre al fatto che non esiste il reparto di fisio-terapia, indispensabile per la provincia di Agrigento;

considerato che pur essendo stato, da oltre due anni, espletato il concorso per la nomina del primario e dell'assistente al reparto oculistico (personale quest'ultimo collocato nell'organico dell'ospedale), non esiste di fatto detto reparto, nè funziona comunque alcuna forma di assistenza oculistica;

considerato che il servizio infermieristico viene ad essere espletato quasi esclusivamente da portantini, per l'esiguo numero di infermieri professionali impiegati in rapporto alle esigenze dei ricoverati;

tenuto conto della necessità, ormai inderogabile, di dare assetto, sotto il profilo tecnico e amministrativo, all'ospedale civico di Agrigento, l'interrogante chiede di sapere se il Ministro intenda promuovere, sulla base delle considerazioni su esposte, una inchiesta tendente ad accertare le responsabilità di quel consiglio di amministrazione onde rimuovere le cause che ostacolano il normale assetto funzionale dell'anzidetto ospedale civico (3805).

CARUBIA

Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, per conoscere quali provvedimenti intenda adottare in conseguenza delle istanze avanzate dalle organizzazioni economiche, sociali e turistiche relative al pagamento di oneri elevati per il traghettamento di autoveicoli e merci attraverso lo Stretto di Messina.

L'attuale stato pregiudica notevolmente gli scambi per e dalla Sicilia e ne compromette il suo sviluppo economico e turistico.

La soluzione di tale annoso e grave problema arrecherebbe un apporto rilevante a quella politica meridionalistica che il Governo afferma di volere attuare (3806).

GRIMALDI, PICARDO, MAGGIO

Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, per conoscere se nel piano quinquennale, in fase di elaborazione, per nuove costruzioni stradali nel Mezzogiorno è stata inclusa la strada a scorrimento veloce Torino di Sangro-Villa S. Maria-Castel di Sangro (fondo valle Sangro) che, con l'adeguamento della statale Castel di Sangro-San Vittore, potrà costituire il collegamento trasversale più diretto, più rapido, più agevole tra l'autostrada Adriatica e l'Autostrada del Sole (3807).

PACE

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se non crede giunto ormai il tempo di pronunciarsi (in relazione alla legge 27 aprile 1962, n. 231) sul piano di riscatto formulato dall'Istituto autonomo delle case popolari di Chieti, sin dal gennaio del 1963.

Nel settembre del 1962, in virtù di tale legge, numerosi inquilini del predetto Istituto hanno avanzato istanza al fine di ottenere la cessione in proprietà degli appartamenti loro concessi in locazione, rimettendo all'uopo il deposito di lire 5.000, come prescritto dall'articolo 7 della citata legge.

L'Istituto, alle sollecitazioni degli interessati, rimanda l'esame delle istanze alle decisioni del Ministero sul piano di riscatto. Ed in tale attesa, rinnova il contratto di locazione facendo sborsare ad ogni inquilino lire

1.500 ed aumentando il canone di lire 1.000 (decreto ministeriale 4886) (3808).

PACE

Al Ministro degli affari esteri, per conoscere se non giudica necessario ed urgente presentare il disegno di legge da tempo in elaborazione per l'approvazione degli emendamenti apportati nel 1962 dalla Conferenza di Londra alla « Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento delle acque di mare da idrocarburi » ratificata dal Parlamento italiano nel 1961. L'interrogante giudica che debba essere sollecitata al massimo tale presentazione, al fine di poter predisporre gli strumenti legislativi conseguenti ed adottare le misure preventive e repressive previste dalla predetta Convenzione.

Il problema della difesa della purezza del mare, anche se non può essere risolto solo con l'applicazione della Convenzione, che tuttavia rappresenta un notevole strumento, è di eccezionale importanza per l'Italia protesa nel Mediterraneo, che risulta essere uno dei mari più colpiti dall'inquinamento degli idrocarburi, per il notevolissimo sviluppo delle coste, per i preminenti interessi sanitari, turistici e balneari e per la salvaguardia della flora e fauna marina (3809).

ZACCARI

Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, per conoscere lo stato attuale dei lavori degli impianti televisivi di Bordighera e di Cima Tramontina per la ricezione del secondo programma nell'estrema Liguria occidentale.

Gli interroganti, pur avendo avuto notizia che i lavori per detti impianti, compresi nel programma di costruzione che dovrebbe essere completato entro il 31 dicembre 1966, sono stati anticipati al fine di permettere la ricezione entro il corrente anno, manifestano la loro viva preoccupazione dato che gli stessi lavori sono stati da tempo completamente sospesi.

Poichè la provincia di Imperia, pur avendo preminenti interessi turistici, è la zona della Liguria in cui la percentuale della po-

polazione servita dal secondo programma supera di poco il 50 per cento, gli interroganti chiedono che ogni sforzo venga compiuto affinché, entro il più breve tempo possibile, si giunga alla più ampia estensione della ricezione dei programmi televisivi (3810).

ZACCARI, CASSINI

Al Ministro dei lavori pubblici, per conoscere quando saranno prese in consegna dall'ANAS, in applicazione della legge 12 febbraio 1958, n. 126, le strade già provinciali della provincia di Pavia, che furono a suo tempo classificate statali.

Si fa presente che l'Amministrazione provinciale di Pavia ha già da tempo preso in consegna le strade comunali aventi i requisiti di legge, addossandosi i relativi oneri di manutenzione per cui il continuare a dover curare anche le strade che dovrebbero essere di competenza dell'ANAS costituisce per il bilancio provinciale un carico non più sopportabile (3811).

PIOVANO

Al Ministro della pubblica istruzione, per sapere in base a quali criteri e considerazioni siano state respinte le domande della professoressa Paolina Albani, titolare della cattedra di scienze, chimica e geografia nel liceo scientifico « Leonardo da Vinci » di Milano, intese ad ottenere il trasferimento o l'assegnazione provvisoria al liceo scientifico « Taramelli » o all'istituto magistrale « Cairoli » di Pavia, dove da tempo esistono incarichi di 20 ore settimanali non coperti da insegnanti di ruolo.

Si gradirebbe altresì conoscere le ragioni per cui, mentre si respingono le istanze — più volte ripetute nel corso degli ultimi anni — della professoressa Albani, che vanta una anzianità di servizio di 33 anni, di cui 31 nei licei, e a causa dell'età avanzata (65 anni) e delle sue precarie condizioni di salute ha assoluta necessità di ricongiungersi ai parenti, si accolgono invece quelle di due sue colleghe (la professoressa Bertoni per il « Taramelli » e la professoressa Meloni

per il « Cairoli ») di lei più giovani, e con minore anzianità di servizio (3812).

PIOVANO

### Ordine del giorno

per le sedute di giovedì 18 novembre 1965

**P R E S I D E N T E .** Il Senato tornerà a riunirsi domani, giovedì 18 novembre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 (1343);

e discussione della mozione:

GRAY, NENCIONI, BASILE, CREMISINI, CROLLALANZA, FIORENTINO, FRANZA, GRIMALDI, LATANZA, LESSONA, MAGGIO, PACE, PICARDO, PINNA, PONTE, TURCHI. — Il Senato, con riferimento alla norma contenuta nell'articolo 54, primo comma, della Carta costituzionale per cui tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi che tutelano la difesa della personalità dello Stato e l'integrità del suo territorio;

alla norma contenuta nell'articolo 80 della Costituzione per cui il territorio nazionale è intangibile se non attraverso variazioni impostate solennemente da trattati internazionali autorizzati con ratifica del Parlamento;

alle notizie stampa secondo cui, prescindendo dalla sommessa osservanza del *Memorandum* di Londra, che, nello spirito della dichiarazione tripartita 20 marzo 1948 e della dichiarazione bipartita 8 ottobre 1954, rinunciando, responsabilmente, a soluzioni di carattere giuridico cioè con carattere di definitività, instaurava un *modus vivendi* o soluzione di fatto, consistente nell'affidamento della zona B alla Jugoslavia in semplice amministrazione

ne, si sono ritenute come attuate soluzioni definitive che hanno sapore di rinuncia, lesive del diritto intangibile di sovranità;

considerato che il *Memorandum* non venne sottoposto alla ratifica del Parlamento, fatto che integra la più idonea ed efficace prova che anche l'interpretazione ufficiale del Governo e delle parti intervenute fu nel senso che la situazione giuridica creata in forza del *Memorandum* non avesse in alcun modo carattere definitivo; che il carattere provvisorio è confermato dalla forma e dal contenuto dell'accordo e dal fatto che l'intesa raggiunta a Londra, per sua stessa natura, non poteva essere se non una situazione veramente di fatto anche perchè una sistemazione definitiva avrebbe comportato la partecipazione all'atto degli altri firmatari del Trattato di pace;

essendo pacifico che l'Italia ha mantenuto integro il pieno diritto di sovranità su tutti i territori della zona A e della zona B perchè il fenomeno dell'Amministrazione militare alleata presuppone la sovranità dello Stato sul territorio oggetto dell'Amministrazione stessa, sovranità che nella specie e secondo pacifiche nozioni giuspubblicistiche viene solo attenuata nell'esercizio pratico, senza mutazioni di carattere giuridico,

impegna il Governo a riaffermare solennemente e senza equivoci la sovranità italiana sopra l'intero territorio oggetto del *Memorandum* di Londra cioè delle zone affidate in semplice amministrazione e con esclusione di soluzioni giuridiche di ordine internazionale, nonchè al rispetto delle prerogative del Parlamento per quanto concerne i sacrosanti diritti di sovranità del territorio italiano e del sentimento nazionale di tanti nostri figli cui non è rimasta che la speranza (16).

## II. Discussione dei disegni di legge:

1. PETRONE e FABIANI. — Modificazioni al testo unico 4 febbraio 1915, n. 148, in materia di ineleggibilità ed incompatibilità per la elezione del Presidente della Giunta provinciale e degli assessori provinciali (758).

Modificazioni alle norme sulla ineleggibilità alle cariche di assessore provinciale e di Presidente della Giunta provinciale (1060) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. CATALDO ed altri. — Rivalutazione delle pensioni del Fondo speciale di previdenza per il personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo (635).

## III. Seguito della discussione del disegno di legge:

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — Modificazioni all'articolo 135, alla disposizione transitoria VII della Costituzione e alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (201).

## IV. Discussione dei disegni di legge:

1. Disposizioni integrative della legge 11 marzo 1953, n. 87, sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (202).

2. Tutela delle novità vegetali (692).

3. Proroga della delega contenuta nell'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, per la unificazione di servizi nel Ministero della sanità (588).

*La seduta è tolta (ore 20,20).*

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari